

*El régimen cerrado en el sistema  
penitenciario español*

**PREMIO NACIONAL  
VICTORIA KENT**

**AÑO 2009**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SECRETARÍA  
GENERAL  
DE INSTITUCIONES  
PENITENCIARIAS



*Premio Nacional  
Victoria Kent  
Año 2009*

*Primer Accésit*

**EL RÉGIMEN CERRADO  
EN EL SISTEMA  
PENITENCIARIO ESPAÑOL**

**Eugenio Arribas López**



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SECRETARÍA GENERAL  
DE INSTITUCIONES  
PENITENCIARIAS

**COLECCIÓN: PREMIOS VICTORIA KENT**

**Catálogo general de publicaciones oficiales**  
**<http://www.060.es>**

Edita: Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica.

NIPO: 126-10-076-8

NIPO en línea: 126-10-075-2

ISBN: 978-84-8150-292-3

Depósito Legal: M-23092-2010

Imprime: Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo  
Taller de Artes Gráficas del Centro Penitenciario de Madrid III (Valdemoro)  
Ctra. Pinto-S. Martín de la Vega, km. 5 - 28340 Madrid

*-A Charo, mi mujer*  
*-A Jorge y Marta, mis hijos*  
*-A Celia, mi madre*



## ÍNDICE

	Págs.
<b>ABREVIATURAS</b> .....	15
<b>ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS</b> .....	21
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	25
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN CERRADO PENITENCIARIO</b> .....	31
1. LAS NORMAS DEL SIGLO XIX .....	35
1.1. La Ordenanza de Presidios Navales de 20 de marzo de 1804 .....	35
1.2. El Reglamento General de los Presidios Peninsulares de 1 de mayo de 1807 .....	36
1.3. La Ordenanza General de los Presidios Civiles del Reino de 14 de abril de 1834 .....	38
1.4. El Real Decreto de 23 de diciembre de 1889 .....	39
2. EL REAL DECRETO DE 3 DE JUNIO DE 1901 .....	41
2.1. Sistemas de cumplimiento y régimen del primer periodo .....	41
2.2. La regresión al primer periodo .....	42
3. EL REAL DECRETO DE 5 DE MAYO DE 1913 .....	43
3.1. Sistemas de cumplimiento y régimen del primer periodo. El régimen ordinario de aislamiento .....	43
3.2. La regresión al primer periodo .....	44
4. EL REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL EN LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 24 DE DICIEMBRE DE 1928 Y EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 14 DE NOVIEMBRE DE 1930 .....	45
4.1. Regímenes restrictivos y aseguradores. Los departamentos celulares .....	45
4.2. Régimen del primer periodo .....	46
4.3. La Prisión Central de Incorregibles .....	48
4.4. El “retroceso” al primer periodo. El destino a la Prisión Central de Incorregibles .....	49
5. EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 5 DE MARZO DE 1948 .....	50
5.1. Regímenes restrictivos y aseguradores. Departamentos celulares .....	50
5.2. Régimen del primer periodo .....	51

5.3. La Prisión Central de Inadaptados .....	52
5.4. La Prisión Central de Multirreincidentes .....	54
5.5. La regresión al primer periodo y el destino a las Prisiones Centrales de Inadaptados y Multirreincidentes .....	54
6. EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 2 DE FEBRERO DE 1956 .....	56
6.1. Primera redacción del Reglamento .....	56
6.1.1. Régimen del primer periodo .....	57
6.1.2. Regímenes de los establecimientos para incorregibles, multirreincidentes e inadaptados .....	58
6.2. Reformas del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956 introducidas por el Decreto 162/1968, de 25 de enero y por el Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio .....	58
6.3. La sujeción al primer periodo o grado en la primera redacción del Reglamento y en sus reformas .....	60
7. LOS RÉGIMENES RESTRICTIVOS Y ASEGURADORES APLICABLES A LOS INTERNOS PREVENTIVOS .....	60
8. CONCLUSIONES .....	62
<b>CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN CERRADO EN LA LEY PENITENCIARIA..</b>	65
1. CUESTIONES PRELIMINARES .....	68
1.1. La conflictividad carcelaria en los albores de elaboración de la Ley Penitenciaria .....	68
1.2. Las posibilidades normativas de control de los internos peligrosos y conflictivos antes de la promulgación de la Ley Penitenciaria .....	73
1.3. El tránsito parlamentario de la Ley Penitenciaria con respecto al régimen cerrado. ....	79
2. EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA: "IDEOLOGÍA DE LA NECESIDAD" VERSUS "IDEOLOGÍA DE LA INOCUIZACIÓN", IMPORTANCIA Y ANTECEDENTES .....	87
2.1. "Ideología de la necesidad" versus "ideología de la inocuización" .....	87
2.2. Importancia y antecedentes.....	91
3. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO .....	92
4. LA SUJECCIÓN AL RÉGIMEN CERRADO.....	96
4.1. Clasificación o regresión a primer grado.....	96
4.1.1. El primer grado y el sistema de individualización científica. La clasificación en primer grado por "necesidades terapéuticas" .....	98
4.1.2. La peligrosidad extrema y la inadaptación como motivos de clasificación en primer grado .....	103
4.1.2.1. Peligrosidad extrema originaria y sobrevinida .....	107
4.1.2.2. La inadaptación .....	110

4.2. Aplicación a preventivos del artículo 10.2 LOGP .....	111
4.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado. La necesidad de explicitación de los motivos .....	113
5. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL .....	115
6. PERMISOS DE SALIDA .....	118
7. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA ..	119
8. ASPECTOS REGIMENTALES .....	120
9. EL SUPUESTO EXCEPCIONAL DE CUSTODIA Y VIGILANCIA INTERIOR DE UN ESTABLECIMIENTO CERRADO O DE UN DEPARTAMENTO ESPECIAL ..	122
10. LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA Y LAS NORMAS INTERNACIONALES PENITENCIARIAS RELACIONADAS CON EL TRATAMIENTO DE INTERNOS CONFLICTIVOS Y PELIGROSOS .....	124
10.1. Las Reglas Penitenciarias Europeas de 2006.....	124
10.2. La Recomendación R (82) del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la detención y tratamiento de los detenidos peligrosos .	127
11. CONCLUSIONES .....	129

<b>CAPÍTULO III. LOS DESARROLLOS REGLAMENTARIOS DEL RÉGIMEN CERRADO DE 1981 Y 1984 .....</b>	<b>131</b>
1. COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL REGLAMENTO PENITENCIARIO DE 1981 Y LA REFORMA PRODUCIDA EN 1984 .....	135
2. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO .....	137
3. LA SUJECIÓN AL RÉGIMEN CERRADO .....	140
3.1. Clasificación o regresión a primer grado de penados .....	140
3.1.1. Primera redacción del Reglamento .....	140
3.1.2. Modificaciones operadas por el Real Decreto 787/1984 .....	144
3.2. Aplicación a preventivo s .....	148
3.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado .....	149
3.3.1. Penados .....	149
3.3.2. Preventivos .....	152
4. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL .....	154
5. ASPECTOS REGIMENTALES .....	155
5.1. Primera redacción del Reglamento .....	155
5.1.1. Régimen común .....	155
5.1.2. Régimen especial .....	159
5.1.3. Régimen cerrado para jóvenes .....	162
5.2. Modificaciones operadas por el Real Decreto 787/1984 .....	163
5.2.1. El régimen cerrado después de la reforma .....	163
5.2.2. Valoración de la unificación regimental .....	170

6. PERMISOS DE SALIDA .....	171
7. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA	171
8. CONCLUSIONES .....	171

**CAPÍTULO IV. LA REGULACIÓN NORMATIVA NO REGLAMENTARIA  
DEL RÉGIMEN CERRADO EN EL PERIODO 1989-1995 ..** 175

1. NOTAS SOBRE LA CONFLICTIVIDAD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL PERIODO 1985-1994 .....	178
2. LA ORDEN-CIRCULAR DE 26 DE JUNIO DE 1989 .....	182
2.1. Consideraciones generales .....	182
2.2. Fases dentro del régimen cerrado .....	182
2.2.1. Primera fase .....	183
2.2.2. Segunda fase .....	187
2.2.3. Tercera fase .....	188
3. LOS ELEMENTOS INCIDENTES EN EL RÉGIMEN CERRADO: EL FICHERO DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO (FIES) .....	190
3.1. Claves metodológicas para el estudio del FIES .....	190
3.2. La primera configuración del Fichero .....	193
3.2.1. Comunicación, sistematización y gestión de determinados datos e información .....	195
3.2.2. Elementos incidentes observados en la primera configuración ...	196
4. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN CERRADO EN EL BLOQUE NORMATIVO DE 1991: LA CIRCULAR DE 2 DE AGOSTO DE 1991, LA SEGUNDA FASE DE CONSTRUCCIÓN DEL FIES Y OTRAS NORMAS INCIDENTES .....	201
4.1. Fases dentro del régimen cerrado .....	202
4.1.1. Primera fase .....	202
4.1.2. Segunda fase .....	217
4.2. La constitucionalidad de algunos aspectos del desarrollo del régimen cerrado realizado por la Circular de 2 de agosto de 1991 ...	219
4.3. Comentarios sobre la segunda configuración del FIES con respecto a determinados internos sujetos al régimen cerrado .....	221
5. LAS REFORMAS DE 1995 .....	225
5.1. La nueva configuración ("deconstrucción") del FIES .....	225
5.2. El régimen cerrado en la Instrucción 7/95, de 28 de febrero .....	228
5.3. Modalidades de vida dentro del régimen cerrado .....	230
5.3.1. Modalidad A: Departamentos especiales .....	230
5.3.2. Modalidad B: Centros o Departamentos cerrados .....	240
5.4. Los elementos incidentes en el régimen cerrado vinculados al FIES después de las reformas de 1995 .....	243

6. CONCLUSIONES .....	244
-----------------------	-----

**CAPÍTULO V. EL RÉGIMEN CERRADO EN EL REGLAMENTO PENITENCIARIO DE 1996 Y EN LAS NORMAS NO REGLAMENTARIAS POSTERIORES .....** 249

1. LA NORMATIVA REGLAMENTARIA Y LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INFERIORES REGULADORAS DEL RÉGIMEN CERRADO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 17 DE MARZO DE 2009 ....	252
2. LOS ÚLTIMOS DESARROLLOS DEL FIES .....	258
3. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO .....	264
4. LA SUJECIÓN AL RÉGIMEN CERRADO .....	268
4.1. Clasificación o regresión a primer grado de penados .....	268
4.1.1. Encuadramiento general. Peligrosidad extrema e inadaptación manifiesta y grave .....	268
4.1.2. Factores a tomar en consideración para operar la clasificación o regresión a primer grado .....	271
4.1.2.1. Factores relacionados con la actividad delictiva .....	272
4.1.2.2. Factores relacionados con la conducta penitenciaria .....	277
4.1.2.3. Los factores del artículo 102.5 RP/96 en su globalidad .....	281
4.1.3. Los criterios de destino a un centro o módulo de régimen cerrado y a un departamento especial y la reasignación de modalidades de vida. Toma de posición crítica y propuesta de reforma .....	282
4.1.4. El régimen cerrado y el principio de flexibilidad .....	287
4.2. Aplicación del artículo 10.2 LOGP a preventivos .....	289
4.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado .....	292
4.3.1. Clasificación o regresión a primer grado de penados, traslado a establecimientos de régimen cerrado o departamentos especiales y reasignación de modalidades .....	292
4.3.2. Aplicación del artículo 10.2 LOGP a preventivos. Asignación y reasignación de modalidades .....	298
5. ASPECTOS REGIMENTALES Y OPERATIVOS .....	300
5.1. Marco general .....	300
5.2. Departamentos especiales .....	301
5.3. Centros o módulos de régimen cerrado .....	324
6. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL .....	328
7. PERMISOS DE SALIDA .....	329
8. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA.	331
9. CONCLUSIONES .....	332

<b>CAPÍTULO VI. LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO, MODELOS DE INTERVENCIÓN Y REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN RÉGIMEN CERRADO</b> .....	335
1. LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN TRATAMENTAL EN LOS ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO .....	338
2. LAS DIFICULTADES PARA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE TRATAMIENTO Y MODELOS DE INTERVENCIÓN EN RÉGIMEN CERRADO .	340
3. LA INTERVENCIÓN REALIZADA EN EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE LOGROÑO ENTRE 1990 Y 1996 .....	343
3.1. Características de los internos, objetivos de la intervención y obstáculos para su realización .....	343
3.2. Programa de tratamiento y actividades realizadas .....	345
3.3. Valoración .....	349
4. EL PROGRAMA MARCO DE INTERVENCIÓN PARA INTERNOS EN RÉGIMEN CERRADO (PMIIRC) .....	349
4.1. Principios inspiradores del PMIIRC y aspectos de especial relevancia .	349
4.2. El Protocolo de actuación del PMIIRC .....	355
4.3. La evaluación en el PMIIRC .....	361
5. CONCLUSIONES .....	363
<b>CAPÍTULO VII. EL RÉGIMEN CERRADO EN EL ANTEPROYECTO DE REFORMA DE LA LEY PENITENCIARIA</b> .....	367
1. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE REFORMA DE LA LEY PENITENCIARIA .....	370
2. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO .....	371
3. LA SUJECIÓN AL RÉGIMEN CERRADO .....	373
3.1. La clasificación o regresión a primer grado .....	373
3.2. Aplicación del régimen cerrado a preventivos .....	375
3.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado .....	376
3.3.1. Penados .....	376
3.3.2. Preventivos .....	377
4. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL .....	378
5. PERMISOS DE SALIDA .....	380
6. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA .	381
7. ASPECTOS REGIMENTALES .....	381
8. EL SUPUESTO EXCEPCIONAL DE CUSTODIA Y VIGILANCIA INTERIOR DE UN ESTABLECIMIENTO CERRADO O DE UN DEPARTAMENTO ESPECIAL .	383
9. CONCLUSIONES .....	384

<b>CAPÍTULO VIII. LOS EFECTOS PREVENTIVOS DEL RÉGIMEN CERRADO: APROXIMACIÓN AL ESTUDIO CRIMINOLÓGICO DE LAS MUERTES POR AGRESIÓN PRODUCIDAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN EL PERIODO 1990-2008</b> .....	387
1. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO .....	389
2. EL INTERÉS CRIMINOLÓGICO DE LA DELINCUENCIA PRODUCIDA EN EL MEDIO PENITENCIARIO .....	391
3. LAS MUERTES VIOLENTAS PRODUCIDAS EN PRISIÓN .....	393
4. CUESTIONES METODOLÓGICAS .....	394
4.1. Precisiones con respecto al objeto de estudio .....	394
4.2. Doble perspectiva de análisis .....	396
4.3. Fuentes de información .....	397
4.3.1. Informes Generales de la Administración Penitenciaria .....	397
4.3.2. Informaciones Reservadas .....	399
4.3.3. Datos suministrados por diferentes unidades de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias .....	400
5. LA DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE MUERTES VIOLENTAS PRODUCIDAS CADA AÑO Y SU PROBLEMÁTICA .....	401
6. ANÁLISIS MACRO .....	404
6.1. Evolución de las muertes violentas en el periodo analizado .....	404
6.2. Variables que podrían explicar la distribución de la tasa anual de fallecimientos violentos .....	409
6.2.1. Infraestructuras penitenciarias .....	410
6.2.2. Ratio internos-funcionarios .....	415
6.2.3. Control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad .....	416
6.2.3.1. El régimen cerrado como parte integrante de la variable securitaria .....	416
6.2.3.2. Sujeción al régimen cerrado: “cantidad” versus “calidad” ...	417
7. PARCIAL ESTUDIO CUALITATIVO .....	420
7.1. Sexo .....	421
7.2. Distribución mensual de los incidentes .....	422
7.3. Momento de aparición del incidente .....	422
7.4. Lugar de aparición del incidente .....	423
7.5. Medios utilizados para causar la muerte .....	424
7.6. Motivos probables del incidente .....	425
7.7. Algunos datos penales y penitenciarios de los agresores con relevancia criminológica .....	428
8. CONCLUSIONES PROVISIONALES: LA CONEXIÓN CON EL DENOMINADO PARADIGMA DE LAS CARRERAS CRIMINALES .....	429

**CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES GENERALES ..... 435**

**BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS ..... 449**

# **Abreviaturas**



- A: Auto
- AN: Audiencia Nacional
- AP: Audiencia Provincial
- C: Circular de los órganos superiores de la Administración Penitenciaria
- CDI: Centro Directivo
- CDIR: Consejo de Dirección
- CDP: Cuadernos de Derecho Penitenciario del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid
- CE: Constitución Española de 1978
- CP: Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
- CSP: Coordinación de Seguridad Penitenciaria
- D: Decreto
- DGIP: Dirección General de Instituciones Penitenciarias
- EO: Equipo de Observación
- EOT: Equipo de Observación y de Tratamiento
- ET: Equipo de Tratamiento
- ETCO: Equipo Técnico
- FCSE: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- FIES: Fichero de Internos de Especial Seguimiento
- FJ: Fundamento Jurídico
- I: Instrucción de los órganos superiores de la Administración Penitenciaria
- IG: Informes Generales anuales de la Administración Penitenciaria

- IGP: Inspección General Penitenciaria
- Internos 1º/art. 10.2 LOGP: Internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos, tienen aplicado el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria
- IR: Información Reservada
- JRA: Junta de Régimen y Administración
- JT: Junta de Tratamiento
- JCVP: Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria
- JVP: Juzgado de Vigilancia Penitenciaria
- LECrím.: Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882
- LL: Diario La Ley
- LOGP: Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria
- LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
- LP: La Ley Penal. Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario
- LRJ-PAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- OC: Orden Circular de los órganos superiores de la Administración Penitenciaria
- OS: Orden de Servicio de los órganos directivos de la Administración Penitenciaria
- RADPP: Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal
- RD: Real Decreto
- RECPC: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología
- REP: Revista de Estudios Penitenciarios
- RGDP: Revista General de Derecho Penal
- RPJ: Revista del Poder Judicial.
- RP/81: Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo.
- RP/96: Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero
- RPE/06: Recomendación Rec (2006) 2 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas
- RSP/1956: Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956
- S: Sentencia
- SEAP: Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios

- SGAP: Secretaría General de Asuntos Penitenciarios
- SGGP: Subdirección General de Gestión Penitenciaria
- SGIP: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias
- SGTGP: Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria.
- TC: Tribunal Constitucional
- TS: Tribunal Supremo
- VV.AA: Varios autores



# **Índice de tablas y gráficos**



## **CAPÍTULO-IV**

-TABLA N° 1: POBLACIÓN RECLUSA MEDIA, TASA DE MUERTES VIOLENTAS, SECUESTROS Y RETENCIONES DE FUNCIONARIOS E INCIDENTES COLECTIVOS GRAVES EN EL PERIODO 1985-1994 (Pag.-180).

-GRÁFICO N° 1: TASA DE MUERTES VIOLENTAS EN EL PERIODO 1985-1994 (Pag.-181).

-GRÁFICO N° 2: TASA DE SECUESTROS Y RETENCIONES DE FUNCIONARIOS EN EL PERIODO 1985-1994 (Pag.-181).

-GRÁFICO N° 3: TASA DE INCIDENTES COLECTIVOS GRAVES EN EL PERIODO 1985-1994 (Pag.-181).

## **CAPÍTULO-VIII**

-TABLA N° 1: DISTRIBUCIÓN ANUAL Y DISTRIBUCIÓN ORDENADA DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-405).

-TABLA N° 2: DATOS DE POBLACIÓN RECLUSA MEDIA, NUMERO DE MUERTES VIOLENTAS Y TASA CADA 10.000 INTERNOS EN EL PERIODO 1985-1989 (Pag.-407).

-GRÁFICO N° 1: DISTRIBUCIÓN DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN EL PERIODO 1990-2008 (NÚMEROS ABSOLUTOS) (Pag.-405).

-GRÁFICO N° 2: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RECLUSA (MEDIAS ANUALES) EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-406).

-GRÁFICO N° 3: TASA ANUAL DE FALLECIMIENTOS VIOLENTOS POR CADA 10.000 INTERNOS EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-406).

-GRÁFICO N° 4: DISTRIBUCIÓN DE LA TASA DE MUERTES VIOLENTAS EN EL PERIODO 1985-2008 (Pag.-408).

-GRÁFICO N° 5: CENTROS-TIPO ABIERTOS EN EL PERIODO 1.990-2008 (Pag.-412).

-GRÁFICO N° 6: EVOLUCIÓN DE LAS PLAZAS EXISTENTES EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-412).

-GRÁFICO N° 7: EVOLUCIÓN DE LAS PLAZAS EXISTENTES CON RESPECTO AL NÚMERO DE INTERNOS EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-413).

-GRÁFICO N° 8: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE FUNCIONARIOS EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-415).

-GRÁFICO N° 9: RATIOS INTERNOS-FUNCIONARIOS EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-415).

-GRÁFICO N° 10: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE INTERNOS CLASIFICADOS EN PRIMER GRADO EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-418).

-GRÁFICO N° 11: COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE INTERNOS CLASIFICADOS EN PRIMER GRADO Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA TASA DE MUERTES VIOLENTAS EN EL PERIODO 1990-2008 (Pag.-420).

-GRÁFICO N° 12: DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE LOS INCIDENTES (Pag.-422).

-GRÁFICO N° 13: MOMENTO DE APARICIÓN DEL INCIDENTE (Pag.-423).

-GRÁFICO N° 14: LUGAR DE APARICIÓN DEL INCIDENTE (Pag.-424).

-GRÁFICO N° 15: MEDIO UTILIZADO PARA CAUSAR LA MUERTE (Pag.-425).

-GRÁFICO N° 16: MOTIVOS PROBABLES DEL INCIDENTE (Pag.-427).

# **Introducción**



Dentro del sistema penitenciario español, el régimen cerrado constituye la forma de vida más dura y restrictiva a la que pueden ser sometidas las personas que se encuentran privadas de libertad. El régimen cerrado existe para asegurar la vida e integridad de las personas y una ordenada convivencia en el interior de los establecimientos penitenciarios y, por lo tanto, tiene una razón de ser básicamente securitaria.

Indudablemente, en el marco del Derecho Penitenciario como disciplina jurídica autónoma, el régimen cerrado ha sido objeto de atención por parte de la doctrina pero, hasta ahora, no lo ha sido de forma completa y monográfica. La pretensión de este trabajo es cubrir ese vacío y ofrecer un estudio sistematizado dedicado sólo a esa categoría regimental.

El régimen cerrado, desde una perspectiva normativa, como cualquier institución jurídica, es fruto de una larga evolución, sin cuyo análisis no puede aprehenderse adecuadamente su configuración actual. Por ello, la sistematización de este trabajo ha tenido como hilo conductor principal, no único, el análisis cronológico de las normas que se han ocupado de su regulación. Dentro de cada una, se estudian todos los aspectos y elementos relacionados con el régimen cerrado, siguiendo un esquema expositivo que, para posibilitar comparaciones y captar los cambios que se han ido produciendo, se repite, con los matices y modificaciones necesarias, en el examen de cada reglamentación. Por ello, por la transversalidad de ciertos temas y cuestiones, para facilitar la lectura, se incluyen numerosas referencias internas o, en determinados casos, resúmenes o síntesis de lo anteriormente expuesto.

Salvo para los antecedentes del régimen cerrado en la legislación penitenciaria anterior a la LOGP, en el marco de cada normativa reguladora, el estudio de todos los aspectos relacionados con el régimen cerrado se ha abordado, en términos generales, con una metodología jurídica clásica, es decir, desde una perspectiva normativa, doctrinal, práctica y jurisprudencial, aportando nuestras propias opiniones, puntos de vista y propuestas cuando lo hemos considerado necesario.

Partimos, en el Capítulo I, de los antecedentes del régimen cerrado en la legislación penitenciaria de los siglos XIX y XX que hemos denominado, por sus características, regímenes carcelarios restrictivos y aseguradores, para continuar, en el

Capítulo-II, con la regulación que del mismo hace la LOGP. El estudio se realiza en este Capítulo de forma aislada, sin referencias, o con las menos referencias posibles, a sus sucesivos desarrollos reglamentarios. Esta forma de proceder se justifica por la necesidad de captar, sin adherencias ni condicionantes de ningún tipo, cuáles son los parámetros normativos básicos y vigentes del régimen cerrado.

En el Capítulo III se aborda el desarrollo del régimen cerrado que hizo el RP/81, tanto en su redacción original como en la que trajo la reforma operada por el RD 787/1984, de 26 de marzo, sustancial y de muchas consecuencias posteriores.

En el Capítulo IV se acomete la importantísima regulación del régimen cerrado que tuvo lugar en el periodo 1989-1995 a través de la normativa interna de los órganos administrativos responsables del sistema penitenciario (órdenes, circulares e instrucciones). Este desarrollo normativo, en buena medida, vino impuesto por una importante conflictividad carcelaria que alcanzó su punto álgido entre los años 1989 y 1991. En el mismo Capítulo se empieza a prestar atención también a normas administrativas internas que, sin tener como objeto central de regulación el régimen cerrado, presentan aspectos que inciden, de varias formas, en los internos que están sujetos al mismo. A ellos nos hemos referido como “elementos incidentes” en el régimen cerrado, ocupando el lugar más destacado entre ellos el denominado Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES).

La configuración normativa actual del régimen cerrado, a nivel reglamentario y de disposiciones administrativas internas, es la materia de estudio del Capítulo V. Se examinan, dentro del mismo esquema expositivo seguido, el RP/96 y las normas administrativas internas de rango inferior, tanto las que tienen por objeto específico de regulación el régimen cerrado como las que presentan elementos incidentes en éste. Para tener una visión completamente vigente y actualizada de la regulación normativa del régimen cerrado en el sistema penitenciario español deben considerarse, pues, tanto lo expuesto en el Capítulo II como en el Capítulo V.

En el Capítulo VI se aborda un tema tan crucial como en cierta forma descuidado en la práctica hasta hace poco tiempo por la Administración Penitenciaria. Se trata de los programas de tratamiento, modelos de intervención y realización de actividades en régimen cerrado. En el Capítulo se exponen su necesidad, las dificultades para su puesta en marcha, algunas experiencias desarrolladas en un Establecimiento Penitenciario concreto y, fundamentalmente, el denominado Programa Marco de Intervención con Internos en Régimen Cerrado (PMIRC), actualmente en implementación y que, en principio, presenta unos primeros resultados muy prometedores.

El camino por el que, eventualmente, puede transitar una nueva regulación del régimen cerrado a nivel normativo de ley orgánica se emprende en el Capítulo-VII con el estudio del denominado Anteproyecto de Reforma de la Ley Penitenciaria (ARLP) que, bajo la presidencia de CARLOS GARCÍA VALDÉS, fue redactado por una Comisión de expertos por encargo de la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias (hoy Secretaría General de Instituciones Penitenciarias).

¿Tiene realmente el régimen cerrado efectos preventivos?, ¿contribuye a garantizar la vida e integridad de las personas que permanecen en los establecimientos penitenciarios y una adecuada convivencia dentro de ellos? Estas preguntas se intentan

contestar en el Capítulo-VIII realizando una aproximación al estudio criminológico de las muertes violentas producidas en los centros penitenciarios en el periodo 1990-2008. En esta parte, por lo tanto, abandonamos el análisis normativo y el método deductivo propio del Derecho para adentrarnos en el terreno de lo empírico con la utilización del método inductivo propio de la Criminología.

Terminaremos el trabajo con la exposición, en el Capítulo IX, de las conclusiones generales. Sinterizaremos las más importantes a las que hemos ido llegando en cada uno de los Capítulos precedentes, proponiendo los cambios legislativos que pensamos que es necesario acometer en el futuro, resaltando las ideas o planteamientos que nos parecen originales y señalando aspectos del régimen cerrado que deben ser objeto de una especial atención por parte de la Administración Penitenciaria.

Es necesario advertir que el análisis de la normativa administrativa interna de rango inferior al reglamentario que ha regulado o tenido incidencia sobre el régimen cerrado se ha circunscrito a la producida por los órganos de la Administración General del Estado. Por lo tanto, ha quedado fuera de nuestro ámbito de estudio la emanada de la Administración Autonómica catalana que, como resulta conocido, tiene transferidas las competencias en materia de ejecución penitenciaria desde 1984.

Sin perjuicio alguno del carácter inédito de esta obra globalmente considerada, de su unidad de sentido y sistemática capitular, debemos señalar, finalmente, que algunos de sus contenidos han sido publicados, en forma de artículos, en revistas jurídicas especializadas.



# ***CAPÍTULO I***

## ***Antecedentes del régimen cerrado penitenciario***



Podemos decir que el régimen cerrado penitenciario actual es una forma de vida carcelaria a la que se somete, por determinados motivos, sólo a algunos internos y que está caracterizada por las notas de restricción (limitación de las salidas de la celda y de la realización de actividades comunes) y seguridad (incremento de las medidas que tiene por finalidad garantizarla)<sup>1</sup>. Partiendo de la base de que la regulación actual de esa categoría regimental no es algo excepcional en el devenir de las normas jurídicas penitenciarias, este Capítulo va a estar dedicado a hacer un repaso de diferentes reglamentaciones históricas en el punto que se han ocupado de fijar los parámetros normativos de una actuación penitenciaria que, por anticipar sus notas definitorias básicas, constituyen sus antecedentes.

Desde una perspectiva metodológica, interesa insistir en esas notas definitorias diciendo que nuestro objeto de estudio ha sido la búsqueda de *regímenes carcelarios restrictivos y aseguradores aplicables, por determinados motivos, sólo a algunos internos que pudieran distinguirse, con mayor o menor claridad, de los castigos y correcciones disciplinarias*. Subrayamos esto porque, tal y como iremos viendo, algunas de esas categorías regimentales, en determinadas normas y en los primeros momentos de ejecución de la pena, eran de aplicación a todos los reclusos, mientras que después, durante el cumplimiento, eran aplicables sólo a algunos de ellos por

---

<sup>1</sup> El régimen cerrado está básicamente contemplado en los arts. 10 y 72.2 LOGP y 89 a 98 y 102.5 RP/96. El art. 10 LOGP, precepto nuclear en el tema, dice lo siguiente:

“1. No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior [que regula los establecimientos de régimen ordinario y de régimen abierto], existirán establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales para los penados calificados de peligrosidad extrema o para casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, apreciados por causas objetivas en resolución motivada, a no ser que el estudio de la personalidad del sujeto denote la presencia de anomalías o deficiencias que deban determinar su destino al centro especial correspondiente.

2. También podrán ser destinados a estos establecimientos o departamentos especiales con carácter de excepción y absoluta separación de los penados, dando cuenta a la autoridad judicial correspondiente, aquellos internos preventivos en los que concurran las circunstancias expresadas en el número anterior, entendiéndose que la inadaptación se refiere al régimen propio de los establecimientos de preventivos.

3. El régimen de estos centros se caracterizará por una *limitación de las actividades en común de los internos y por un mayor control y vigilancia sobre los mismos* [la cursiva es nuestra] en la forma que reglamentariamente se determine.

La permanencia de los internos destinados a estos centros será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su ingreso.”

ciertas causas<sup>2</sup>. En estos casos, aunque exista una identidad material entre el régimen al que se sujetaba a todos los penados al principio del cumplimiento de su condena y el aplicado posteriormente sólo a algunos, esa forma de vida nos interesa, metodológicamente hablando, únicamente en cuanto se utilizaba selectivamente con ciertos internos. En concreto, nos referiremos a esa doble naturaleza del primer periodo del sistema progresivo en casi todas las disposiciones normativas analizadas.

Una vez acotado el objeto de estudio de este primer Capítulo, debemos indicar ahora que procedimiento vamos a seguir para examinar ese tipo de regímenes que constituyen los antecedentes del régimen cerrado actual. Partiendo del análisis de las normas más importantes de la legislación penitenciaria española histórica de los siglos XIX y XX<sup>3</sup>, el método seguido ha consistido en la identificación de los regímenes restrictivos y aseguradores que hemos podido encontrar en cada una, la descripción de su contenido material y el estudio de los motivos por los cuales determinados reclusos se veían sujetos a aquéllos. Además, partiendo de que el ámbito subjetivo natural de aplicación de esos regímenes eran los reclusos ya condenados, dedicaremos un apartado independiente a exponer las previsiones regimentales restrictivas y securitarias previstas en la normativa histórica del siglo XX con relación a los internos detenidos y presos.

Terminaremos con la exposición de las conclusiones de este Capítulo en el que pretendemos contar algunas cosas del pasado para intentar entender mejor el presente y observar, en nuestro caso, cuáles han podido ser algunas de las vías de desembocadura en el actual “status quo” normativo que tiene como objeto de regulación unos regímenes de vida peculiares en los que debe enmarcarse una intervención penitenciaria específica con internos inadaptados y peligrosos. Se trataría, pues, de acercarnos a los condicionantes históricos del régimen cerrado y, en este sentido, considerando muy atinada la cita que trajo a colación GONZÁLEZ GUITIÁN al inicio de su trabajo sobre la evolución de la normativa penitenciaria española -“la prisión de hoy es siempre portadora de la filosofía de ayer”<sup>4</sup>, podemos decir nosotros que el

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el tipo de vida aplicable a la “primera clase” de reclusos en la Ordenanza de los Presidios Navales de 20 de marzo de 1804 o el primer periodo del sistema progresivo en distintas reglamentaciones.

<sup>3</sup> A lo largo del siglo XIX, tanto disposiciones aplicables a una clase o tipo de establecimientos carcelarios como las reguladoras de determinados y concretos centros constituyen remotos pero interesantes antecedentes de algún régimen específico de cumplimiento para nada ajeno a lo que nos interesa. Dentro de los primeramente mencionados, prestaremos atención a las siguientes: la Ordenanza de los Presidios Navales, de 20 de marzo de 1804 (OPN/1804); el Reglamento General de los Presidios Peninsulares, de 1 de mayo de 1807 (RGPP/1807) y la Ordenanza General de los Presidios Civiles del Reino, de 14 de abril de 1834 (OGPCR/1834). Formando parte de los segundos, nos referiremos al Real Decreto, de 23 de diciembre de 1889, relativo a la Colonia penitenciaria de Ceuta (RD/1889).

Sin perjuicio de lo indicado, antes de que apareciesen las grandes reglamentaciones penitenciarias generales de principios del siglo XX, no puede considerarse que se hubiese llegado a un grado tal de desarrollo en la legislación penitenciaria que pudiera hablarse de la consolidación de regímenes carcelarios caracterizados por las notas de restricción y seguridad aplicables sólo a determinados internos merced a la concurrencia de ciertos motivos. La primera de esas grandes reglamentaciones a la que prestaremos atención es el Real Decreto de 3 de junio de 1901 (RD/1901) y continuaremos estudiando las siguientes: el Real Decreto de 5 de mayo de 1913, relativo a la organización del personal de las prisiones y al régimen y funcionamiento de éstas (RD/1913); el Reglamento para la aplicación del Código Penal en los Servicios de Prisiones, de 24 de diciembre de 1928 (R/1928); el Reglamento de los Servicios de Prisiones, de 14 de noviembre de 1930 (RSP/1930); el Reglamento de los Servicios de Prisiones, de 5 de marzo de 1948 (RSP/1948); y, finalmente, el Reglamento de los Servicios de Prisiones, de 2 de febrero de 1956 (RSP/1956).

<sup>4</sup> ROTH, *Pratiques pénitentiaires et théorie sociale. L' exemple de la prison de Genève (1825-1862)*, Gênes, Droz, 1981, pág. 125 *apud* GONZÁLEZ GUITIÁN, L., “Evolución de la normativa penitenciaria española hasta la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria”, REP, Extra 1, 1989, pág. 103. González Guitián advierte que no

actual régimen cerrado prisional es, en medida no desdeñable, prisionero de su propia historia, que es, en buena medida, *una historia de aislamiento*, tal y como tendremos ocasión de comprobar.

## 1. LAS NORMAS DEL SIGLO XIX

### 1.1. La Ordenanza de los Presidios Navales de 20 de marzo de 1804 (OPN/1804)

La OPN/1804 dividía a los reclusos en tres clases, en función del tiempo de condena que llevasen cumplido y del oficio que ejerciesen (art. 3º, Título 3º)<sup>5</sup>: primera y segunda, de peonaje; y tercera, de marineros y operarios. De la segunda clase se sacarían los aprendices para talleres y obradores, y los marineros y operarios para la tercera. En la primera clase estarían todos hasta cumplir la tercera parte de la condena y en la segunda hasta que cumpliesen las otras dos (art. 5º, Título 4º). Es precisamente en la primera donde encontramos los trazos de un régimen carcelario restrictivo y asegurador porque, además de que en ella estarían situados todos los internos al principio de la condena como acabamos de indicar, con posterioridad podían ser a ella regresados sólo algunos por los motivos que concretaremos más adelante.

Con la minuciosa reglamentación de las que denomina “prisiones”, que debemos entender en este caso como los instrumentos de aseguramiento de los confinados, empiezan las diferencias materiales entre las distintas clases de presidiarios. Los de la primera estarían *amarrados con cadenas, aparedados*; los de la segunda en *ramal*; los de la tercera que percibiesen una gratificación de uno y medio reales, un *grillete grueso*, mientras que los de dos reales para arriba, también dentro de la tercera clase, tendrían un *grillete delgado* (art. 7º, Título 4º). Independientemente de lo anterior, los *grillos* se reservaban para los que estuviesen en calabozo o castigados (art. 6º del Título 4º).

Disponía la OPN/1804 que los reclusos de la primera y segunda clase se les emplease en las tareas más penosas de peonaje, especificando además que debían aprovechar las idas y vueltas del trabajo para tareas de transporte (arts. 11 y 12, Título 4º). Los de la primera y segunda trabajaban sin remuneración, mientras que los de la tercera recibían la “correspondiente al grado de habilidad y actividad” (art. 18, Título 4º). En los preceptos dedicados a las gratificaciones hay también otras diferencias entre las clases: la cuarta parte de lo devengado en cada mes, podían invertirla los reclusos en algunas prendas de ropa interior y también para “poner en el caldero carne o berzas”, no permitiéndose este dispendio a los de la primera y segunda a pesar de que tuvieran para ello (art. 19, Título 4º)<sup>6</sup>.

---

obstante referirse la cita a la estructura arquitectónica de la prisión, haciendo referencia a que las prisiones actuales son una mejora de lo intuido en el siglo XIX, la afirmación es extensible a la prisión en su conjunto.

<sup>5</sup> Se indica también el Título porque, en cada uno, la numeración de los artículos volvía a empezar por el número 1.

<sup>6</sup> Se trata de un claro antecedente de algo que después tendremos ocasión de ver ya consolidado en algunas reglamentaciones del siglo XX: la prohibición o limitación a ciertos internos para hacer uso y/o adquirir artículos de consumo en los economatos administrativos de los establecimientos.

Los presidiarios de la primera y segunda clase no podían dejarse crecer el pelo y las patillas; algo que para los de la tercera, en función de la gratificación que obtuviesen, si estaba permitido (art. 18, Título 4º). Decía SALILLAS que esta diferencia por el aspecto personal parecía indicador exterior de “dos condicionalidades en orden progresivo: la penal y la social”<sup>7</sup>.

En el apartado dedicado a las correcciones disciplinarias, también hallamos diferencias. A los confinados de tercera clase, aunque pasasen a otra por tiempo limitado para ser restituidos luego a la suya, no se les imponían castigos corporales de cañón o paliza; a los de la segunda, sólo se les imponía la paliza; finalmente, los de la primera si que podían ser sometidos al cañón y paliza, advirtiendo la Ordenanza, eso si, que usándose con discreción (art. 6º, Título 7º).

El capítulo de circunstancias causantes de “retroceso” a la primera clase -tornándose ahora ya en lo que podemos considerar un régimen restrictivo y asegurador no aplicable a todos los internos, sino sólo a algunos- se inicia en el art. 16 del Título 4º. Eran restituidos a la primera clase los de la segunda que no adelantaban en su aprendizaje y los de la tercera “por su flojedad u otro delincuente motivo”; también estaba prevista la regresión como corrección temporal para los presidiarios de la tercera clase (art. 8º del Título 7º).

Es precisamente en el Título 7º, dedicado a lo que podemos tomar como régimen disciplinario, donde está el grueso de los motivos de regresión puesto que nos topamos con que para algunas faltas, además del correspondiente castigo, se preveía el destino a la primera clase de peonaje. La comisión de “execrables atentados contra la Divinidad de la Sagrada Hostia”, provocaba la conducción del que había cometido el sacrilegio al cañón de corrección para que se le propinasen doscientos azotes; si sobrevivía, y después de ser entregado y devuelto por la Inquisición para la evacuación de las diligencias que a este Tribunal le competían, cumplía el resto de su condena en la primera clase (art. 4º). Asimismo, estaba contemplada la devolución a ésta clase para los que cometiesen fuga (art. 5º) y también, para los que violentaren sus “prisiones” o reconocieran haberlo intentado; si eran de la segunda clase -y, por lo tanto, estaban sujetos con ramal- pasaban a la primera, esto es, entre otras cosas, a estar apareados con cadena (art. 7º)<sup>8</sup>.

## 1.2. El Reglamento General de los Presidios Peninsulares de 1 de mayo de 1807 (RGPP/1807)

En el Reglamento, para separar a los confinados, las clases contempladas eran tres y venían definidas, salvo la tercera, por razón de la condena impuesta y el delito

---

<sup>7</sup> SALILLAS, R. *Evolución penitenciaria en España*, Tomo II, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1918, pág. 234.

<sup>8</sup> Hemos podido advertir que en esta primera norma encontramos ya casi todas las cosas que van a interesarnos: un “sistema” de cumplimiento que dividía a los reclusos en tres clases; la seguridad y restricción de un régimen de vida que, no obstante ser destino inicial de todos los reclusos, lo era después sólo para algunos; y, finalmente, un conjunto de circunstancias y factores causantes de esa aplicación selectiva. Teniendo todo en cuenta, el perímetro de un régimen penitenciario caracterizado por las notas limitativas más arriba concretadas queda ya esbozado.

cometido (arts. 2º a 5º, Título 5º). De esta forma, se consideraban de primera clase “para su seguridad, y ser tratados con rigor”<sup>9</sup>, los reclusos que en sus condenas llevaban la expresión de “con retención”, y los que, por el tipo de delito cometido, era peligroso “dejar de introducir en la sociedad, mientras no consten irrefragablemente su enmienda y corrección”.

Por lo tanto, podemos identificar en los entonces reclusos de “primera clase” un régimen carcelario distinto caracterizado, en general, por el rigor en el trato y la seguridad, a las que se añadían las siguientes diferencias:

-No se les permitía usar “otro bestuario que el de el Presidio” (art. 20, Tit. 15º), mientras que los de la segunda y tercera clase podían usar ropa de su propiedad.

-Los condenados por algunos de los delitos por los cuales se asignaba al recluso a la primera clase, para que fuesen conocidos, debía usar “chaquetas encarnadas, con mangas pardas”<sup>10</sup>; los que cometiesen delitos de la misma especie ya en el presidio, por añadidura, serían rapados a navaja para que se les distinguiese (art. 31 del Título 16º).

-Teniendo en cuenta los tres tipos de hierros previstos (collera, ramal y grillete), se deduce de las previsiones reglamentarias que, con alguna excepción a la que enseguida nos referiremos, los de primera clase debían estar encadenados en collera -“encollerados”- (arts. 2º, 3º y 4º del Título 17º).

-A los reclusos asignados a la primera clase, si después de seis años no hubiesen manifestado enmienda o reincidido en sus vicios o con propensión a ellos, se les destinaba a los presidios de Omoa, San Juan de Ulua y Malvinas, en los que podían adquirir la libertad según su conducta (art. 32, Título 16º).

-Por el contrario, a los internos de primera clase que diesen muestras de arrepentimiento durante cuatro años, siempre que no hubiesen sido condenados por ladrones, se les destinaba “a las Armas” en los Regimientos de La Habana, Puerto Rico, Cartagena de Yndias y Caracas (art. 33, Título 16º), previsión esta de alguna manera atemperadora del régimen de los internos de primera clase puesto que, junto con los llamados “ladrones por incidencia”, estaban expresamente excluidos de la posibilidad que tenía el resto de ser destinados a las Armas en América o África, si se hubiesen conducido honradamente por espacio de dos años, (art. 6º, Título 17º).

-No estaban excepcionados, por el contrario y valorando su buena disposición en el desempeño de un oficio o para su aprendizaje, de que se les sujetase solo con un simple grillete siempre que su oficio no exigiese que saliesen del establecimiento, “... pues en ese caso deven llevar ramal” art. 9º, Título 17º).

Pasemos a las circunstancias previstas para pasar a la primera clase, si es que el recluso no estaba a ella asignado inicialmente. Dentro del ya mencionado Título 16º, dedicado al régimen disciplinario (“Disciplina de los presidios”, arts. 1º y ss.), cuyo objetivo declarado era prevenir delitos (se entiende que dentro de los establecimientos,

<sup>9</sup> Buena e ilustrativa reseña normativa de régimen restrictivo y asegurador, por cierto.

<sup>10</sup> Precedentes claros de la obligada identificación personal exterior de los reclusos según su clase que después se consolida en las sucesivas reglamentaciones del siglo XX.

claro) el castigo de palos, ejecutado por *prevostes*, ocupaba un lugar preeminente como bárbara sanción. Bien, pues a todos los confinados que hubiesen sufrido palos por sentencia de Consejo de Guerra<sup>11</sup>, se les pasaba además a la primera clase. Lo mismo que a los desertores que hubiesen sido condenados por Juez o Tribunal a azotes y a los que durante su deserción, por los delitos cometidos, hubiesen sido penados nuevamente a presidio. Sin que concurriesen las circunstancias anteriores, a los desertores por primera vez se les castigaba con cincuenta palos, pero al que lo fuese de segundas, los palos se incrementaban a ochenta, añadiéndosele dos grilletes y pasando, además, a la primera clase.

Otro tipo de infracciones no consideradas tan graves, aunque también eran corregidas con un determinado número de palos, no conllevaban la clasificación del recluso en primera clase.

### 1.3. La Ordenanza General de los Presidios Civiles del Reino de 14 de abril de 1834 (OGPCR/1834)

En la OGPCR/1834, en la clasificación de los reclusos directamente derivada de la taxonomía de los establecimientos, podemos encontrar, bastante más difuminados que en los Reglamentos anteriores, los trazos de un régimen penitenciario restrictivo y asegurador en el aplicado en los Presidios de África (tercera clase). Además, otro régimen de tales características, no obstante su difícil deslinde de un castigo disciplinario, lo constituía el aplicado a los que llama “incoregibles” que cumpliesen en los presidios africanos, pues estaba previsto su encierro temporal o perpetuo para evitar “pendencias y muertes” (art. 336).

En varios apartados, la Ordenanza y también el Reglamento para el orden y el régimen interior de los presidios, aprobado posteriormente por Real Orden de 5 de septiembre de 1844, regula minuciosamente todo lo relacionado con los hierros de sujeción o prisiones que debían llevar los reclusos, teniendo en cuenta, en principio, la duración de la condena y, después, su comportamiento, arrepentimiento y aplicación. Evidentemente, los reclusos de tercera clase debían llevar hierros más gruesos y de mayor peso, nota distintiva del régimen limitativo y asegurador. En la OGPCR/1834 hay referencias a quitar, poner, aliviar o recargar el hierro a los presidiarios (art. 102.14), añadiendo el Reglamento de 1844 que “El alivio o disminución de esta pena [los hierros] ha de ser precisamente gradual, descendiendo de una clase a otra hasta su total alivio”; curioso “sistema progresivo de hierros”, cuya aplicación era competencia exclusiva del Comandante del presidio.

Por otra parte, localizamos otra nota característica del régimen aplicado a los reclusos que, bien inicialmente o bien con posterioridad, estuviesen adscritos a la tercera clase y es que los presidiarios de África no debían ser ocupados en faena de marino, remero u otra semejante, ni en los jabeques o buques de los presidios, a fin de

---

<sup>11</sup> Eran sometidos a Consejo de Guerra, además de los homicidas y de los que hubiesen intentado asesinar, los reclusos incurso en lo que se denominaba delito capital.

evitar que eludiesen las condenas y se fugasen a la costa del moro o a la Península (art. 302).

Detengámonos ahora en las circunstancias que, aparte de la condena impuesta, eran determinantes para el destino a un establecimiento africano. Dentro de las normas disciplinarias, estaba previsto el traslado a los Presidios de África en algunos supuestos, con lo cual el recluso pasaba a estar asignado a la tercera clase, siendo merecedor de la aplicación del régimen restrictivo y asegurador que podemos identificar en aquéllos. Así, los confinados que habían desertado por segunda vez de un presidio peninsular pasaban el resto de su condena en un presidio de África (párrafo tercero del art. 326), lo mismo que aquellos otros castigados a la denominada eufemísticamente “prisión solitaria” -aislamiento absoluto en celda<sup>12</sup>- que, según la Ordenanza, no se hubiesen contenido después de aplicada tal corrección (arts. 334 y 335).

#### 1.4. El Real Decreto de 23 de diciembre de 1889 (RD/1889)

Según lo dispuesto en el Real Decreto, eran destinados a la colonia penitenciaria de Ceuta los sentenciados a cadena y reclusión perpetua y cadena y reclusión temporal (art. 2) menores de sesenta años (art. 3), cumpliéndose las penas según el “sistema progresivo”, separado en cuatro periodos distintos que representaban el grado de adelanto de cada penado en su adaptación a la vida libre (art. 4)<sup>13</sup>. En el primer periodo en su vertiente regresiva, es decir, en su faceta de aplicación selectiva posterior a algunos internos y no en la de aplicación generalizada a todos los reclusos al inicio de la condena, es donde históricamente localizamos un nuevo régimen restrictivo y asegurador.

Sobre el desarrollo concreto del primer periodo, al que dedica su art. 5, la reglamentación que ahora comentamos se caracterizaba por su parquedad, quizá explicable por la tácita remisión que realiza a otros regímenes semejantes. Efectivamente, sólo decía que se trataba de un periodo “celular” que se cumpliría bajo un “régimen de aislamiento” semejante al establecido en las penitenciarías de separación individual, con trabajo en la celda y asistencia de las Sociedades de Patronato<sup>14</sup>. Pese a lo

---

<sup>12</sup> La OGPCR/1834 habla en concreto de una “celdilla de seis a ocho pies de ancho y nueve de elevación, aislada y con incomunicación absoluta, aun con el que cuide de proveer de alimento al preso” (art. 334).

<sup>13</sup> Las tres características del sistema progresivo que esquematizó en su momento Rafael SALILLAS son perfectamente válidas para su descripción: división del tiempo de condena en periodos, valoración de la conducta del penado para su avance o retroceso y, finalmente, incorporación social del penado (SALILLAS, R., *op. cit.*, pág. 220). El cumplimiento de la pena se dividía, pues, en periodos distintos, caracterizándose los primeros por una dureza y severidad regimental que iban atemperándose hasta llegar a fases de semilibertad o de libertad anticipada. En su paso por las distintas fases o periodos el comportamiento del penado se valoraba adecuadamente. Una evaluación positiva unida a determinados lapsos temporales de extinción de la pena, implicaba el adelanto de periodo mientras que una valoración negativa llevaba aparejada el retroceso. Por lo tanto, inherente al sistema progresivo es la *posibilidad de recorrido bidireccional* entre las distintas fases: ascendente y descendente.

El primer periodo, en las variantes originarias del sistema, venía caracterizado por la ausencia de contacto con los demás reclusos (sistema de Manuel MONTESINOS), aislamiento total diurno y nocturno (Alexander MACONCHIE y Walter CROFTON) y vida en común bajo la regla del silencio (OBERMAYER).

<sup>14</sup> Por su importancia para el tema que estamos desarrollando, también es oportuno que describamos, muy brevemente y en general, el sistema celular de cumplimiento de las penas de prisión. Esta forma de ejecución penitenciaria se implantó en algunas prisiones norteamericanas en el primer tercio del siglo XIX (debemos citar al respecto la *Western Pennsylvania Penitentiary*, construida en las cercanías de Pittsburg en 1818 y la *Eastern State Penitentiary* en la misma

exiguo de la regulación, son muy importantes las previsiones normativas de que el penado trabajase en su celda y fuese asistido por miembros de las Sociedades indicadas pues de tal forma quedaba en parte atemperada la insoportable ociosidad que en otros sistemas o regímenes conllevaba el aislamiento y la falta de relaciones interpersonales durante periodos de tiempo más o menos largos, motivos ambos que, ciertamente, no contribuían demasiado al mantenimiento de la salud mental del recluso.

No obstante lo dispuesto en la norma, es difícil dejar de albergar algunos interrogantes sobre el régimen real aplicable en Ceuta al primer periodo, ya que SALILLAS en 1888 al describirlo decía: “El primer periodo, equiparado al de incomunicación, se pasa en el interior de la ciudad nueva. Dedícanse los penados a obras de fortificación, salvo un pequeño número que asiste a la escuela y otros pocos que trabajan en el taller”<sup>15</sup>. Desde luego, puede que un año más tarde, con la entrada en vigor del RD, el régimen del primer periodo cambiase para ajustarlo a lo descrito pero constituyendo la finalidad de la norma “legalizar” el sistema de cumplimiento seguido en Ceuta, caracterizado por su buen funcionamiento, las dudas sobre su efectiva aplicación se presentan como más que razonables, máxime considerando la significativa ausencia de edificios de estructura celular *-conditio sine qua non* para la aplicación de un régimen de aislamiento- en el momento de la promulgación de la norma, pues precisamente el RD/1889 insta a su construcción (art. 22).

La duración del periodo quedaba fijada en el mismo art. 5 en un espacio de seis a doce meses, según la condena impuesta. Hay que advertir que la duración del resto de los periodos era, entre ellos, nominalmente igual, representando cada uno la tercera parte de la condena, una vez descontada la duración del primero (art. 9).

Para hablar de los motivos o circunstancias de regresión al primer periodo en el RD/1889, es necesario describir escuetamente el sistema de progresiones y regresiones (arts. 10 a 16). El instrumento operativo para determinar la progresión y regresión estaba constituido por los denominados “vales de conducta”: cada día de cumplimiento representaba un vale. Con una conducta normal, no merecedora de castigo ni de premio, cada penado ganaba un vale; con una conducta excepcional, merecedora de premio o castigo, se ganaban o perdían vales, acelerando o retrasando el tránsito al periodo siguiente. Para pasar de un periodo a otro el recluso debía justificar un número de vales igual al número de días de que constase el periodo que estaba cumpliendo. Cuando por su conducta el condenado dejaba de tener completo el número

---

ciudad de Filadelfia en 1829) y su base de funcionamiento operativo era el aislamiento total del recluso en una celda. Se pensaba que estando cerrado a todas las influencias del mundo exterior, animado del deseo de convertirse en un hombre nuevo y mejor, el penado tenía que purificarse a través de la reflexión, los buenos deseos y el silencio (Von HENTIG, H., *La pena*, traducción de José M. Rodríguez Devesa, Vol. II, Espasa Calpe, Madrid, 1968, pág. 222). Las características fundamentales del sistema eran las siguientes (GARRIDO GUZMAN, L., *Manual de Ciencia Penitenciaria*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983, págs. 124 y 125): aislamiento completo en la celda, tanto de noche como de día, durante todo el tiempo que durase la condena (únicamente salían para dar un paseo, en silencio, al aire libre); ausencia de visitas del exterior (las únicas personas autorizadas para visitar al interno eran el Director de la prisión, el capellán, el médico, el maestro y los miembros de las Sociedades de Filadelfia de ayuda a los presos); ociosidad prácticamente total (sólo ulteriormente se admitió el trabajo como medio de romper el tedio y la monotonía de la celda; éste se realizaba en el mismo habitáculo, era improductivo y carecía de sentido); higiene y alimentación adecuadas; carácter ético-religioso del sistema derivado de las ideas cuáqueras; orden y disciplina, consecuencia de la falta de relaciones entre los reclusos y de la estructura celular del edificio.

<sup>15</sup> SALILLAS, R., *La vida penal en España*, Madrid, 1888, pág. 254.

de vales que era necesario para pasar al periodo en que se hallaba, *retrocedía necesariamente al anterior*, incluido el primero.

## 2. EL REAL DECRETO DE 3 DE JUNIO DE 1901 (RD/1901)

### 2.1. Sistemas de cumplimiento y régimen del primer periodo

En el RD/1901 se establecía que el régimen de las prisiones destinadas al cumplimiento de condenas seguiría el “sistema progresivo irlandés o de Crofton”, siempre que fuese posible teniendo en cuenta la estructura y las demás condiciones de los edificios (art. 1). En el resto, se aplicaba el sistema de clasificación.

El sistema progresivo quedaba dividido en los periodos siguientes: “periodo celular o de preparación”; “periodo industrial y educativo”; “periodo intermediario” y, finalmente, “periodo de gracias y recompensas”. Dado que el periodo celular o de preparación era aplicable no sólo a los que iniciaban el cumplimiento, sino también a los que eran a él retrocedidos o regresados, se puede calificar, de conformidad con lo que hemos ido exponiendo, como forma de vida restrictiva y aseguradora aplicable a ciertos reclusos.

En las prisiones donde no era posible seguir, por falta de celdas, el sistema irlandés o de Crofton se llevaba el denominado “sistema de clasificación”. En éste, el tiempo de condena debía dividirse en los mismos cuatro periodos del sistema progresivo, aplicándose, en cuanto era posible, los preceptos a él dedicados. Debemos pensar por ello que, al margen de eventuales sanciones disciplinarias de aislamiento en celda, cumplidas en éstas o en otros locales, se podía localizar un régimen restrictivo y asegurador también en el sistema de clasificación, haciéndolo precisamente en el aplicado en aquéllos grupos clasificatorios a los que eran asignados los condenados merecedores, “cómo en el sistema progresivo”, de una regresión de periodo (art. 14). En estos grupos clasificatorios una mayor severidad en el tratamiento era su característica fundamental.

A pesar de la parquedad regulativa del RD/1901, su texto es pionero en disciplinar una serie de cuestiones que serán ya siempre materia de atención, además de otros que se irán añadiendo, en la regulación de los regímenes carcelarios que estamos estudiando (modo de cumplimiento, relaciones con el exterior, actividades, etc., etc.).

La normativa reguladora del primer periodo, esencialmente, está contenida en el art. 4 del Real Decreto, siendo su modo de cumplimiento el de aislamiento celular, es decir, permaneciendo el penado en celda individual.

En la regulación de las relaciones con el exterior de los sometidos al primer periodo, se hacía una diferenciación penológica para distinguir y llenar de algún sentido material la diferenciación nominal entre penas afflictivas y penas correccionales. Así, los que estaban cumpliendo las primeras podían comunicar con sus familias y amigos una vez al mes y escribir dos veces, mientras que los condenados a penas correccio-

nales, tenían dos comunicaciones mensuales, pudiendo escribir tres veces en el mismo periodo.

Por lo que toca a las actividades, podían dedicarse los reclusos, dentro de la celda, a los trabajos más adecuados a su situación, siempre que fueran compatibles con el régimen del establecimiento. Además, podían dedicarse también a la lectura mediante la facilitación de libros adecuados y recibían visitas frecuentes de los jefes, capellanes y maestros de la prisión y de miembros de Sociedades de Patronato convenientemente autorizados.

Para los condenados a penas aflictivas, el primer periodo tenía una duración de siete a doce meses, con posibilidad de reducción a seis, siempre que se hiciesen acreedores de tal beneficio por su aplicación en el trabajo y buena conducta. Para las penas correccionales la duración era de cuatro a siete meses, siendo posible la reducción a un mínimo de dos, siempre que concurriesen las mismas circunstancias. En las penas inferiores a cuatro meses, el primer periodo quedaba limitado a la cuarta parte de su duración, no estando prevista reglamentariamente la posibilidad de reducirlo.

## 2.2. La regresión al primer periodo

El sistema de retrocesión en particular y, en general, todo el de progresiones o regresiones de periodo era en el RD/1901 similar al descrito de la Colonia Penitenciaria de Ceuta. La conducta de los internos, su aplicación y el número de premios se hacían constan mediante “notas”. Por cada día de cumplimiento de condena, se consignaba una nota, siempre que el recluso no mereciese premio ni castigo; con una conducta excepcional, merecedora de uno u otro, se podían ganar nuevas o perder las adquiridas. Teniendo unas y otras en cuenta, se reducía el tiempo del periodo en que se hallase, pasándolo al siguiente o se le retrocedía al inferior o inferiores, en nuestro caso, al primero.

Por otra parte, como consolidación de algo ya observable en alguna de las normas del siglo XIX y que continuará inveterado en todos los cuerpos normativos, incluido el RSP/1956 antes de la reforma operada en 1977, el retroceso de periodo, pudiendo alcanzar la regresión desde el cuarto al primero, estaba previsto específicamente como sanción disciplinaria (art. 24 RD/1901)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Otra muestra, anterior en el tiempo, de la vinculación formal entre régimen disciplinario y regresión de periodo la encontramos en el art. 392 del Reglamento de la Prisión Celular de Madrid, aprobado por Real Orden de 23 de febrero de 1894. En efecto, dentro de los castigos que podían imponerse a los reclusos estaba, en el número 6, el siguiente: “Encierro en celda oscura, de uno a tres días. Este castigo, repetido tres veces, impone a los corrigendos el retroceso al periodo inferior”.

### 3. EL REAL DECRETO DE 5 DE MAYO DE 1913 (RD/1913)

#### 3.1. Sistemas de cumplimiento y régimen del primer periodo. El régimen ordinario de aislamiento

En cuanto a los regímenes que nos interesan debemos seguir aludiendo al primer periodo puesto que, siempre que fuese posible y lo permitiesen las condiciones del edificio, se establecía el progresivo (se le deja de denominar como “irlandés o de Crofton”) como sistema al que debía sujetarse el régimen de las prisiones destinadas al cumplimiento de penas. Los periodos en que se dividía continuaban siendo los mismos (art. 236). Igual que en el RD/1901, se preveía que en los centros donde la falta de celdas imposibilitaba la aplicación del progresivo, se debía seguir el sistema de clasificación, quedando este configurado de igual manera a la prevista en aquella norma.

Independientemente del primer periodo del sistema progresivo y su equivalente en el de clasificación, superpuesto a las genuinas correcciones de reclusión en celda y como un híbrido entre sanción de aislamiento y régimen restrictivo y asegurador, encontramos, en el Capítulo V del Título III del RD/1913, dedicado a los premios y castigos, un denominado “régimen ordinario de aislamiento”.

A continuación, vamos a ver separadamente el contenido del primer periodo del sistema progresivo y el del régimen ordinario de aislamiento.

La regulación del primer periodo se hacía, básicamente, en el art. 237, sin que se hubiesen introducido cambios con respecto a lo previsto en el RD/1901. Por lo tanto, en lo que se refiere al modo de cumplimiento, relaciones con el exterior, actividades y duración, debemos remitirnos a lo dicho un poco más arriba. Sólo hay que hacer dos salvedades. Con relación a la duración, si antes se mencionaban, después de las aflictivas y correccionales, las penas inferiores a cuatro meses, ahora se hace a las de arresto mayor, manteniendo, en todo caso, el tiempo de permanencia en el primer periodo en una cuarta parte de la condena impuesta. Por lo que toca a las visitas que el interno podía recibir en su celda, en el RD/1913, además de mantener las de los jefes, capellanes, maestros y Sociedades de Patronato, se amplían a las de “todas las personas competentemente autorizadas”<sup>17</sup>.

El régimen ordinario de aislamiento estaba contemplado como un régimen eminentemente dirigido a mantener la seguridad. En efecto, comenzaba el art. 257 fijando las condiciones en que a los internos se les podía imponer la corrección de “sujección con hierros”, prevista en el elenco de sanciones, siempre que hubiese verdadero peligro de tener suelto al recluso rebelde (art. 254.11): sólo se impondría en casos muy excepcionales, previo acuerdo razonado de la Junta de disciplina comunicado a

---

<sup>17</sup> De cara a algunas cuestiones que después veremos en otros Reglamentos, es interesante dejar constancia que el RD/1913 autorizaba el uso del vino y cerveza a determinados internos de buena conducta que trabajaban habitualmente. Tanto este consumo como la adquisición de suplementos alimenticios en el economato de la prisión estaban considerados como beneficios que tenían como base “la observancia de buena conducta y la completa sumisión a las reglas de la casa” (art. 427).

la Dirección General, aliviándose la medida impuesta tan pronto como cesase la temibilidad del interno y adoptándose entonces los medios apropiados de vigilancia con reclusión del interno en una celda oscura.

Hasta ese momento todo podía ser considerado como genuinamente disciplinario pero ocurría que, a continuación, el párrafo segundo del art. 257, entraba de lleno en la contingencia de que no se consiguiese la enmienda del recluso. Para esos casos, el Reglamento prescribía la aplicación de un “régimen ordinario de aislamiento”, en el que debía permitirse al interno, por razones de salud e higiene, una hora de paseo en lugar abierto. Este, así llamado por el RD/1913, “tratamiento” debía cesar cuando el penado pudiese considerarse como corregido o en casos de enfermedad, a juicio del médico. Esta prescripción, sin ser del todo ajena a cuestiones disciplinarias, entra en la órbita de los regímenes securitarios aplicables sólo a ciertos internos<sup>18</sup>.

### 3.2. La regresión al primer periodo

Con respecto a la regresión al primer periodo, el RD/1913 no efectúa prácticamente cambio alguno en lo sustancial con respecto al RD/1901. Por lo tanto, las notas negativas de conducta y la sanción disciplinaria siguen constituyendo las bases de la regresión al primer periodo. No tanto con respecto a las regresiones al primer periodo, sino relacionado con el mantenimiento en ese grado, encontramos, en el apartado del RD/1913 dedicado a la Instrucción y Educación, una norma que resalta enormemente, pero con tintes un tanto expeditivos, la preocupación de ese cuerpo normativo por alfabetizar a los penados. Se trataba de que el estado de analfabetismo “por resistencia muy extraordinaria a la instrucción” [sic], podía diferir, previa aprobación del Centro Directivo, la salida del penado del primer periodo de su condena.

---

<sup>18</sup> Con el régimen ordinario de aislamiento se empieza a atisbar la entrada en escena de regímenes caracterizados por notas limitativas y aseguradoras, situados al margen del sistema progresivo de cumplimiento, que terminarán por asentarse en normas posteriores. No obstante estos primeros balbuceos regimentales, su deslinde con el régimen disciplinario es realmente complicado; localizar donde empieza o termina la sanción y donde lo hace un régimen diferente es en el RD/1913 una tarea imposible de acometer puesto que puede inferirse que ni el propio legislador lo tenía suficientemente claro.

#### 4. EL REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL EN LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 24 DE DICIEMBRE DE 1928 (R/1928) Y EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 14 DE NOVIEMBRE DE 1930 (RSP/1930)

El breve periodo de tiempo transcurrido entre la aparición de estos dos cuerpos normativos y las escasas modificaciones que, en lo sustancial y por lo que respecta a nuestros puntos de interés, supuso el RSP/1930 sobre el R/1928 hace aconsejable, para evitar más repeticiones de las necesarias, hacer un tratamiento unitario de ambos textos. Por otra parte, es necesario advertir que ciertas disposiciones del CP de 1928 mediatizaron en muy buena medida la normativa penitenciaria relativa a los regímenes restrictivos y aseguradores<sup>19</sup>.

##### 4.1. Regímenes restrictivos y aseguradores. Los departamentos celulares

Aparte de la funcionalidad del primer periodo como régimen penitenciario restrictivo y asegurador para los reclusos regresados o retrocedidos, que se mantiene en los Reglamentos de 1928 y 1930, ambos preveían la existencia de una Prisión Central de Incorregibles. Evidentemente, el régimen de vida al que se debían sujetar los allí destinados, en consideración a sus normas específicas reguladoras, puede ser perfectamente identificado como un sistema de vida, no aplicable a todos los internos, caracterizado por notas de limitación y seguridad.

Independientemente de lo anterior, si tenemos presente que tanto el primer periodo del sistema progresivo como el sistema de vida en la Prisión Central de Incorregibles se ajustaba en gran medida a un principio y/o régimen celular -cuando no de aislamiento absoluto para algún grupo- antes de describir y analizar aquellos sistemas de vida, deberemos prestar atención a las normas que reglamentaban el servicio en los departamentos celulares pues, obviamente, al ser de aplicación a los internos que en ellos permanecían, formaban parte de su régimen de vida, al menos en algunas fases o momentos. Estas normas de vida, que posteriormente se reproducirán en el RSP/1948, son buena muestra de la minuciosidad que empieza a alcanzarse en la legislación carcelaria, pues en ella la regulación normativa alcanza a casi todos los aspectos de la vida en prisión y que para los internos es toda la vida que de

---

<sup>19</sup> El CP 1928, vigente durante la dictadura del general Primo de Rivera, se apartó ostensiblemente de sus predecesores en su estructura formal y en su concepción político criminal, inspirándose en la idea de “defensa social” que, infructuosamente, trató de conciliar con el clasicismo tradicional (RODRÍGUEZ MOURULLO, G., *Derecho Penal. Parte General*, Civitas, Madrid, 1978). Junto a las críticas que el Código inspiró desde los puntos de vista político, científico y técnico, se reconocen también aciertos y progresos que en parte pasaron a la legislación posterior (RODRÍGUEZ DEVESA, J.M./ SERRANO GÓMEZ, A., *Derecho Penal Español. Parte General*, 16ª ed., Dykinson, Madrid, 1994).

El cambio fundamental que este Código trajo consigo fue la introducción del dualismo en la reacción penal, pues aparecieron entonces en escena las *medidas de seguridad*. Nos interesa indicar también que se admitió la sentencia indeterminada para los reos multirreincidentes cuando “adquieran los Jueces el convencimiento de que la nueva pena no ha de producir la enmienda del culpable” (art. 157 del CP de 1928).

momento tienen<sup>20</sup>. Estas normas se incorporan por primera vez al RSP/1930 sin que el de 1928 hiciese alusión alguna al respecto.

El servicio penitenciario a desempeñado en los departamentos celulares era nominado como “servicio especial” y las normas regimentales que eran aplicables estaban contenidas en el art. 35, dentro del Capítulo 3º (“Régimen general de las prisiones”) del Título 1º del RSP/1930.

Por lo que se refiere a la clasificación, los penados del primer periodo estaban separados de los de “vida mixta” y ambos de los que estaban reclusos en celda como corrección especial<sup>21</sup>. Imperaba la regla de silencio absoluto y estaba prohibido fumar en todo el departamento y tener tabaco en las celdas aunque fuese para su uso fuera de ellas. Tampoco se permitía recibir encargos de ninguna clase y adquirir otros efectos en el economato administrativo que los autorizados, quedando expresamente excepcionados de esta prohibición los internos de segundo periodo que estaban alojados en estos departamentos en la primera parte de “vida mixta”. A estas prohibiciones se añadía, además, la de tener otra clase de lectura que la proporcionada adecuadamente por la biblioteca de la prisión para cada penado y el intercambio de libros entre estos.

El paseo de los internos se efectuaba “en pista”<sup>22</sup>. En el departamento no podía entrar ningún penado que no perteneciera al mismo, salvo autorización expresa del Director y en las puertas de las celdas, como información orientadora para los funcionarios de servicio, se debían colocar unas pequeñas chapas de metal con una letra inicial de las actividades regimentales de sus ocupantes<sup>23</sup>.

#### 4.2. Régimen del primer periodo

La normativa general reguladora del primer periodo estaba contenida, fundamentalmente, en el art. 20 R/1928 y en el 42 RSP/1930. En cuanto al régimen de cumplimiento,

---

<sup>20</sup> La prisión es una de las instituciones totales por antonomasia; en ella, la regulación, material y/o formal, de todos los aspectos de la cotidianidad vital es, a veces, no por necesaria menos exasperante. En este sentido, GOFFMAN, E., *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, 2ª ed., Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972, págs. 15 y ss.

<sup>21</sup> Dentro del sistema progresivo de ejecución de las penas privativas de libertad, el “segundo periodo” estaba dividido en dos partes: *de vida mixta* y *de vida en comunidad* (art. 42, normas reguladoras del segundo periodo). En la primera parte no salían de la celda más que para la asistencia al taller, escuela y para el desempeño de servicios mecánicos dentro de la prisión.

<sup>22</sup> El procedimiento reglamentario del “paseo en pista” era el siguiente: abiertas todas las celdas, los internos permanecían en la puerta, avanzando ordenadamente cuando les era indicado en dirección al patio, efectuándose al llegar al mismo un recuento en formación; concluido el recuento empezaba el paseo de uno en uno, hasta que, entre cada dos que fuesen inmediatos, hubiese, al menos, dos metros de distancia, permaneciendo así durante todo el tiempo, con regla obligatoria de silencio, sin volver la cabeza hacia atrás y haciéndose el regreso a la celda de la misma forma, con repetición del recuento en el acto de cerrar todas las celdas.

<sup>23</sup> En la parte interior de la puerta se debían colocar unas instrucciones para los internos, cuyo modelo se incorporó al propio RSP/1930, que contenían normas de conducta y comportamiento en determinadas situaciones, de mantenimiento de la celda, de aseo, limpieza e higiene, además de exhortaciones a su cumplimiento para conseguir la salida del departamento y, a la postre, la anticipación de la libertad.

como en los RRDD de 1901 y 1913, el primer periodo se continúa “sufriendo” en aislamiento celular.

En la regulación de las relaciones con el exterior, se abandona la diferenciación penológica de las normas de principios de siglo, estando previstas dos comunicaciones orales y tres escritas al mes, en ambos casos con la familia. Si en cuanto al número de comunicaciones la modificación fue al alza para los penados que extinguían las penas más graves, manteniéndose las mismas para el resto, en el aspecto cualitativo se produjo un recorte, pues de poder comunicar con la familia y amigos, se pasó a poder hacerlo sólo con la primera al mencionarse esta únicamente.

Por lo que a las actividades se refiere, se permitía la lectura, mediante la facilitación de libros de la biblioteca de la prisión, estando además prevista la asistencia a la escuela para analfabetos y semianalfabetos, con separación de los demás alumnos, y, para el resto, según su grado de instrucción y cultura. Podemos concluir en este aspecto que, en comparación con reglamentaciones anteriores, normativamente se redujeron las actividades que podían desarrollar los internos puesto que dejan de mencionarse los trabajos a desarrollar dentro de la celda que resultasen compatibles con la situación de los internos y el régimen del establecimiento.

Con respecto a la duración del periodo hay que hacer referencia a dos situaciones distintas, dependiendo de la pena que estuviese cumpliendo el condenado. Para los internos sentenciados a penas de reclusión, la duración máxima del periodo era de seis meses -excepción hecha de los casos en los que “por manifiesta rebeldía al régimen” fuese necesario imponer la continuación en celda como medida disciplinaria-, siendo posible su reducción (por buena conducta disciplinaria y aplicación en la escuela) a unos mínimos prefijados que dependían de la pena concreta en cumplimiento. Para los sentenciados a penas de prisión, el primer periodo nunca podía exceder de dos meses, con idéntica excepción ampliatoria y la misma posibilidad de reducción a unos mínimos también determinados en función de la pena impuesta.

En el RSP/1930, no así en el R 1928, venía contemplado que el primer periodo se dividía en dos partes. La primera parte comprendía ocho días de aislamiento celular absoluto, sin que el interno pudiera salir de la celda para ir a la escuela ni participar en otros actos regimentales comunes. En la segunda parte, se disfrutaba de una hora de paseo en el patio del departamento con regla del silencio, asistían a la escuela, podían leer libros de la biblioteca de la prisión y tenían las comunicaciones orales y escritas establecidas con carácter general para el primer periodo. Además, podían utilizar el economato administrativo al objeto de efectuar las compras para las que fuese autorizado, advirtiendo el Reglamento que estaba prohibido para los internos del primer periodo el uso del tabaco y del vino y de cualquier otra alimentación que no fuera reglamentaria.

Vamos a aludir ahora a un antecedente normativo de la redención de penas por el trabajo, del adelantamiento de la libertad condicional o de la rebaja de penas, en lo que tenía la primera, tiene actualmente la segunda o puede tener la tercera de beneficio penitenciario<sup>24</sup>. En efecto, el art. 54 del RSP/1930, en el Capítulo V dedicado a la

---

<sup>24</sup> La redención de penas por el trabajo estaba prevista en el art. 100 CP 1973, el adelantamiento de la libertad

libertad condicional, regulaba los denominados “bonos de cumplimiento de condena”, introducidos por el R/1929. La primera regla de concesión de este beneficio, incluida en el art. 55, prohibía su otorgamiento a los penados que estuviesen en el primer periodo penitenciario.

#### 4.3. La Prisión Central de Incorregibles

Las normas de funcionamiento de la Prisión Central de Incorregibles se recogían en el art. 84 RSP/1930 y estaban completamente mediatizadas por las previsiones del CP de 1928, tan mediatizadas que en ese precepto se indicaba que el internamiento en la Central constituía “una medida de seguridad complementaria de la pena ...”.

En cuanto a la clasificación de los internos, los penados debían constituir dos grupos independientes, que podemos denominar así: casos de *multirreincidencia e incorregibilidad* y casos de *mala conducta-peligrosidad*<sup>25</sup>.

Los principios generales de actuación en la Central eran los siguientes: los internos debían pernoctar necesariamente en sus celdas, por lo tanto, aplicación del principio celular; falta de convivencia entre los penados pertenecientes a los distintos grupos y secciones; ausencia de actos de formación general, verificándose esta por secciones; reparto de las comidas en las celdas (nueva manifestación del régimen celular); previsión de un economato administrativo con prohibición de la venta de vino; supresión o limitación de comunicaciones; instrucción obligatoria; proscripción de la ociosidad; previsión de que la misa pudiera escucharse desde las celdas o departamentos especiales para cada sección; previsión de que las horas de paseo fueran distintas o en horas diversas, se entiende que para los distintos grupos o secciones. Con relación a posibles “beneficios penitenciarios”, prohibición de que se facilitasen a los penados tickets de conducta o bonos de cumplimiento de condena; sólo podían hacerse propuestas de libertad condicional para los internos del segundo grupo (aclarando el texto reglamentario que se trataba de los “incorregibles” por manifiesta rebeldía al régimen)<sup>26</sup>. Finalmente, por lo que al régimen disciplinario se refería, quería el Reglamento que las correcciones fuesen las mismas que las previstas con carácter general pero “impuestas con el mayor rigor”.

De la lectura del art. 84 puede deducirse que existían tres periodos o fases a las que se sometían a los internos destinados en la Central: “observación”<sup>27</sup>, “ascenso”<sup>28</sup>,

---

condicional, en sus diferentes modalidades, en el art. 91 del CP 1995, mientras que en el borrador de anteproyecto de reforma de la LOGP se contempla en el art. 46.1, como beneficio penitenciario, la denominada “rebaja de penas”.

<sup>25</sup> En el primer grupo se englobaban, por un lado, los penados así declarados en la sentencia condenatoria, con arreglo a lo preceptuado en el párrafo primero del art. 157 del CP 1928 y, por otros, aquéllos para los que se hubiese solicitado la declaración de incorregibilidad por las Juntas de disciplina de las Prisiones, a tenor del párrafo segundo del mismo artículo del Código. En el segundo grupo, con la inapropiada y confusa denominación de “incorregibles” a los efectos de poder distinguirlos del grupo anterior, se refería el Reglamento a los casos de mala conducta-peligrosidad.

<sup>26</sup> Eran los internos que nosotros hemos caracterizado con la nota de *mala conducta-peligrosidad*.

<sup>27</sup> De duración indefinida, a juicio de la Junta de disciplina; en este periodo los internos no podían disfrutar de comunicaciones.

<sup>28</sup> De duración indefinida, a juicio de la misma Junta. Los internos de esta fase tenían las comunicaciones orales y escritas previstas para los internos del segundo periodo del sistema progresivo (tres mensuales para los condenados a

y “aislamiento”<sup>29</sup>.

Por lo que se refiere al tiempo de permanencia en la Institución, si la duración de las fases o periodos de observación, ascenso y aislamiento eran, como acabamos de ver, indefinida, no lo era en absoluto el tiempo de permanencia en la Central de Incorregibles. Estaba perfectamente definido, si, pero por omisión. Sencillamente, no se contemplaba la posibilidad de salida para que el interno cumpliera en otra prisión central. Los penados del primer grupo (caracterizados por la multirreincidencia e incorregibilidad) que en ella daban con sus huesos, allí permanecían hasta el momento en que el Tribunal sentenciador decidiese en base a las revisiones que la Junta de disciplina debía realizar y que estaban preceptuadas en el art. 157 CP de 1928. También allí estaban los del segundo grupo (caracterizados por la mala conducta y la peligrosidad), pero, en este caso, hasta el cumplimiento de su condena o hasta que se aprobase la propuesta de libertad condicional, de la que sabemos que no estaban *a priori* excluidos; también en este supuesto la permanencia podía tornarse en indeterminada porque la Junta podía solicitar al Tribunal la continuación en prisión<sup>30</sup>.

#### 4.4. El “retroceso” al primer periodo. El destino a la Prisión Central de Incorregibles

Con relación al primer periodo, desaparece de los Reglamentos de 1928 y 1930 la previsión de las notas de conducta de los textos de principios de siglo. Lo que si continúa en las dos normas es la previsión de retroceso de periodo como sanción disciplinaria, lo mismo que el adelanto como recompensa. Por lo que toca a la Prisión Central de Incorregibles, debemos distinguir los motivos o criterios generales de destino de un supuesto específico.

Con respecto a los primeros y conforme a lo dispuesto en el art. 4 RSP/1930 -y, anteriormente, en el art. 8 R/1928- a dicho establecimiento eran destinados: *primero*, los reos multirreincidentes, según el art. 70 CP de 1928 y que el Tribunal hubiese declarado expresamente como tales con arreglo al párrafo primero del art. 157 del mismo Código y ordenado su reclusión en dicho Centro; *segundo*, los que, sin haberse adoptado la medida indicada en el número anterior, propusiese la Junta de disciplina de la prisión donde se encontraban por calificarlos de incorregibles, en los casos previstos en el párrafo segundo del mismo art. 157 CP de 1928; y, *tercero*, los que,

---

reclusión y cuatro para los sentenciados a prisión, pudiendo escribir semanalmente, según lo dispuesto en el art. 42 RSP/1930 para el segundo periodo). Reglamentariamente no había más diferencias entre la fase de ascenso y la anterior de observación que ésta referida a las comunicaciones.

<sup>29</sup> Para aquellos internos que, por su mala conducta, no pudieran convivir durante el día con sus compañeros de reclusión. Se trataba también de una situación de duración indefinida que tenía las siguientes características regimenterales: vida celular absoluta, una hora diaria de paseo “en pista”, posibilidad de lecturas adecuadas de la biblioteca, previsión de enseñanza “si fuere necesaria y posible”, visitas periódicas por parte de los miembros de la Junta de disciplina. No lo menciona el Reglamento, pero parece obvio que si los internos adscritos a la fase de observación no tenían comunicaciones, éstos tampoco.

<sup>30</sup> En el RSP/1930, al margen de la operatividad del primer periodo como régimen restrictivo y asegurador inmerso en el sistema progresivo de cumplimiento de las penas de prisión, encontramos ya otro régimen prisional (el aplicado en la Prisión Central de Incorregibles) perfectamente diseñado y sólo aplicable a determinados internos en los que se apreciase la concurrencia de determinadas circunstancias: multirreincidencia, incorregibilidad, inadaptación, peligrosidad.

fuera de los casos anteriores, declarase la misma Junta con falta de capacidad de reintegración social o en estado de peligro para sus propios compañeros de reclusión. Volvemos a aludir a estos tres casos básicos de destino a la Central, respectivamente, como supuestos de *multirreincidencia*, *incoregibilidad* y *mala conducta-peligrosidad*.

El supuesto específico de destino al Establecimiento de Incoregibles estaba vinculado a la mala conducta o al intento de evasión del interno trasladado coyunturalmente a un centro que no fuese el suyo, contemplado en el RSP/1930 y no previsto en el R/1928.

## **5. EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 5 DE MARZO DE 1948 (RSP/1948)<sup>31</sup>**

En esta norma reglamentaria se alcanza el cenit en la regulación de los regímenes restrictivos y aseguradores, tanto por el número de los que pueden ser identificados como por la dureza y severidad de las normas aplicables.

### **5.1. Regímenes restrictivos y aseguradores. Departamentos celulares**

Conforme a lo dispuesto en el art. 55 RSP/48, el cumplimiento de las penas continuaba ajustándose al sistema progresivo que seguía comprendiendo cuatro periodos. La doble naturaleza del primer periodo (primer estadio de cumplimiento para todos los internos y régimen aplicable sólo a algunos, regresados desde cualquiera de los otros periodos) justifica también su estudio en esta reglamentación. Debemos volver a hacer referencia a las normas destinadas a los departamentos celulares, pues aparecen otra vez en el RSP/1948.

En este Reglamento tenemos que referirnos también a los regímenes de vida aplicados en las denominadas “Prisión Central de Inadaptados” y “Prisión Central de Multirreincidentes”, valorando las características penales y penitenciarias de los reclusos para las que estaban concebidas.

Es necesario apuntar como nota común a los tres tipos de actuaciones (las llevadas a cabo en el primer periodo y en las Prisiones Centrales de Inadaptados y Mutirreincidentes) una norma de carácter agravante contenida entre las dedicadas al régimen disciplinario (Capítulo 11<sup>o</sup>), que tenía precisamente como destinatarios, entre otros, a los internos sometidos a los regímenes a los que estamos prestando atención:

---

<sup>31</sup> Durante la II República no se promulgó ninguna norma penitenciaria de carácter general; al contrario, se fueron promulgando distintas disposiciones que, en muchos casos, supusieron la modificación del RSP/1930 (GARCÍA VALDÉS, *Introducción a la Penología*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1979, pág 115). A pesar de la importancia de algunas de esas normas, no hay nada excesivamente relevante para la materia que a nosotros nos interesa o que suponga una derogación expresa de los regímenes restrictivos y aseguradores estudiados con el Reglamento de 1930, si bien, claro está, derogado el CP/1928, los preceptos reglamentarios que eran desarrollo o complemento prisional de sus disposiciones debemos considerar que perdieron su vigencia (por ejemplo, el art. 157 que hemos mencionado en el apartado anterior).

se contemplaba que cualquier falta disciplinaria asumía mayor gravedad si era ejecutada por penados “sujetos a tratamiento penitenciario en las Centrales de Multirreincidentes e Inadaptados, durante el tiempo de observación [primer periodo] en las prisiones, o estando cumpliendo otra sanción...”(art.164, párrafo 2º)

Al igual que en el RP/1930, el servicio en los departamentos celulares estaba conceptualizado como “servicio especial”. Las normas de régimen aplicables estaban contenidas básicamente en el art. 50 RSP/1948, sin cambios que merezcan ser reseñados con respecto a la normativa anterior, excepción hecha de las menciones a los internos que estuviesen en “vida mixta”, que desaparecen al no quedar contemplada ya esta tipología regimental.

## 5.2. Régimen del primer periodo

Las normas a las que debía ajustarse el cumplimiento del primer periodo, y de todos los periodos penitenciarios del sistema progresivo de cumplimiento, están recogidas en el art. 56 y son las que seguidamente vamos a mencionar.

El modo de cumplimiento seguía siendo el celular. Las comunicaciones orales y escritas seguían estando limitadas a dos y tres mensuales, respectivamente y con la familia.

Las actividades contempladas eran la lectura, la asistencia a la escuela, la asistencia a “conferencias”, de tono “sencillo y práctico”<sup>32</sup>, la práctica de instrucción pre-militar, deportiva y gimnástica para los que estuviesen en edad y condiciones de realizarla, a juicio del facultativo, haciéndose uso frecuente de duchas y la práctica para todos de la lectura en común.

Con respecto a la duración del periodo, para los internos a los que faltase menos de tres años para su licenciamiento, que cumplirían el periodo en la Prisión Central a la que fuesen directamente destinados, la duración máxima era de dos meses y la mínima de veinte días<sup>33</sup>. Por lo que se refiere a los internos a los que les faltaban por cumplir más de tres años y que pasaban el primer periodo en la denominada Prisión Central de Observación, debemos diferenciar dos situaciones: penas que no excediesen de doce años y penas mayores, de duración superior. Para los primeros, la duración del periodo era de cuatro meses y para los segundos de un año. Comprobamos que, en general y en comparación con el RSP/1930, con este de 1948 se produce, en líneas generales, un alargamiento del primer periodo.

Como en el RSP/1930, el primer periodo se dividía en partes. Teniendo en cuenta la novedad introducida en el RSP/1948 sobre el cumplimiento del primer periodo en la Central de Observación en algunos supuestos, tenía dos o tres partes según la

---

<sup>32</sup> Que impartían el Director, Subdirector o Ayudante, el Maestro, el Médico y el Capellán, cada uno sobre una temática diferente.

<sup>33</sup> No obstante, el máximo podía prorrogarse por la manifiesta rebeldía al régimen del penado, continuando entonces en el primer periodo como medida disciplinaria, pudiéndose llegar, incluso, al “aislamiento riguroso en celda” o a solicitar el traslado a la Prisión Central de Inadaptados, si aquella fuese calificada de pertinaz. La reducción hasta el mínimo de veinte días se contemplaba para casos de comportamiento adaptado.

Prisión donde se aplicase: dos partes para los que lo cumplían en las Prisiones Centrales y tres para los que lo hacían en la Central de Observación.

La primera parte seguía comprendiendo ocho días de aislamiento celular absoluto del interno. Como en el Reglamento anterior, este periodo se conceptuaba como de observación e información. Pasados los ocho días de aislamiento, el régimen de los internos del primer periodo en su segunda parte era homologable al apuntado en el RSP/1930, si bien debemos constatar un incremento de las actividades previstas para que realizasen los internos.

Concluida la segunda parte, a los penados que habían cumplido el primer periodo en las Prisiones Centrales por faltarles menos de tres años para su licenciamiento se les daba éste por concluido y pasaban al segundo periodo del sistema progresivo de cumplimiento.

En la tercera parte, estaba previsto que los internos comiesen en el refectorio, escuchando la lectura general que hacía un penado lector. Se les permitía comprar en el economato artículos alimenticios, dedicarse a trabajos artísticos, manuales o de habilidad con vistas a combatir la ociosidad, realizando el resto de actividades enunciadas en la descripción general del periodo. A este respecto, el RSP/1948 estipulaba que los penados debían tener ocupados todos los momentos del día en las actividades señaladas bajo la “regla del silencio”. Para esta tercera parte del primer periodo, el Reglamento ya no habla de “paseo en pista”, sino de dos horas de recreo colectivo, por mañana y tarde, “con el fin de que se pueda estudiar mejor su conducta en la vida de relación”. Estos recreos estaban excepcionados de la “regla del silencio” impuesta para el resto de actividades y en ellos podían hacer uso del tabaco los jueves, domingos y festivos; también esos días podían hacer uso del vino en las comidas en la cantidad reglamentaria.

Con respecto a la posible aplicación de beneficios penitenciarios, entre las normas del primer periodo no había una tajante que excluyera de plano a los internos de los beneficios de la redención de penas por el trabajo. Por lo tanto, puede pensarse que, en principio, siempre que cumplieren los requisitos establecidos en los arts. 84 y siguientes RSP/1948, los penados podían redimir. Ahora bien, conviene indicar que si una de las condiciones para hacerlo era la observación de buena conducta durante la reclusión era prácticamente imposible que un interno regresado al primer periodo, precisamente por la calificación negativa de su comportamiento, fuese acortando su condena en base a la redención.

### 5.3. La Prisión Central de Inadaptados

Las normas de funcionamiento de la Prisión Central de Inadaptados estaban contenidas en los arts. 119 a 121 RSP/1948.

Arquitectónicamente, la Central debía estar dividida en tres pabellones que respondían a las tres situaciones, momentos o grados de tratamiento en que podían estar los penados: “observación”, “moderación” y “enmienda”.

Los llamados “principios de tratamiento” en los que se apoyaba el régimen funcional de la Central eran: disciplina severa tendente a reducir voluntades rebeldes; trabajo duro sin derecho a remuneración ni a redención de penas; privación de propuesta de libertad condicional; “Tratamiento individualizador” aplicado por medio de funcionarios especializados; prácticas de ejercicios físicos, instrucción militar o similar, terapéutica de baños y duchas, atendiendo a edades y a la salud del interno; supresión o limitación de comunicaciones orales y escritas; limitación de la autorización para adquirir artículos del economato administrativo, que se reducía solamente a los alimenticios y a los que tenían carácter de verdadera utilidad; supresión o limitación del uso del tabaco y del vino aún en las horas y en las cantidades autorizadas a los reclusos de otras prisiones; aplicación con más rigor de las sanciones disciplinarias y utilización, en casos necesarios, del chaleco de fuerza.

Los ascensos y retrocesos en el tratamiento especial tenían como finalidad que el recluso permaneciese en la Institución todo el tiempo que fuese necesario, saliendo para ingresar en otro cuando se le considerase como corregido.

Las características regimentales de la *fase de observación*, que se distinguía por su severidad y rigor y que, por regla general, no debía durar más de seis meses<sup>34</sup>, eran: régimen absoluto de silencio; paseo en pista; prohibición de comunicaciones orales y escritas; prohibición de utilización del economato administrativo, salvo para artículos de higiene, aseo y adcentamiento de ropas, si bien sólo podían tenerlos en la celda en el momento de hacer uso de ellos; prohibición absoluta del tabaco y del vino; provisión de libros que tendiesen a “elevar la moral”; visitas frecuentes, con exhortaciones individuales, de los miembros de la Junta de Régimen y Administración y del funcionario encargado de la dependencia; ejercicios físicos y de instrucción militar o similar, de mando enérgico y riguroso, para impedir la inactividad cuando por la rebeldía del interno se prolongase su permanencia en esta fase<sup>35</sup>.

Pasaban los internos a la *fase de moderación* siempre que ofreciesen garantías de enmienda en el grado anterior. Las notas definitivas del régimen penitenciario de esta fase eran: permanencia en la celda, salvo en las horas de trabajo y asistencia a clases; regla del silencio, aún en las horas de trabajo, si bien se exceptuaba el uso de la palabra estrictamente necesario para el desarrollo del mismo; una hora diaria de paseo en pista o de descanso en el patio, también ahora con regla de silencio, previéndose un periodo de recreo los jueves y días festivos; asistencia a la escuela en grupo; celebración de una comunicación oral al mes y otra escrita, pero sólo con las personas más allegadas de la familia (padres, hijos, esposa y hermanos); posibilidad de adquisición de artículos del economato y uso del tabaco y del vino en la cantidad establecida los jueves y días festivos.

Los internos que ofrecían señales de haberse corregido pasaban a la *fase en enmienda* cuyas notas regimentales eran: recreos diarios; asistencia a clases, catequesis y conferencias; excepción de la regla del silencio, salvo entre los toques de

---

<sup>34</sup> Severidad y rigor compatible, no obstante, con los principios elementales del humanitarismo que impregnaba el sistema penitenciario, se encargaba de advertir el RSP/1948.

<sup>35</sup> Se prevenía, además, que los útiles, efectos y equipo de la celda fueran los estrictamente indispensables, retirándose a los penados, durante el día o la noche, los que pudieran ser un peligro para él o medio de agresión para los demás.

retreta y diana; comunicaciones orales y escritas en número de dos al mes ampliables a cuatro, según la evolución del interno<sup>36</sup>.

Salvo lo que queda indicado para la primera fase del tratamiento aplicado, el tiempo de permanencia en la Central de Inadaptados y en cada uno de los periodos o grados no se reducía a fecha fija, siendo la Junta de Régimen y Administración el órgano que debía decidirlo, así como también los ascensos y retrocesos en los grados y las propuestas de traslado al Centro Directivo para el destino a un Establecimiento normal de los que, hallándose en la última fase, considerase enmendados o corregidos.

#### 5.4. La Prisión Central de Multirreincidentes

En comparación con la rigurosa y detallada reglamentación de la actuación penitenciaria con los internos ingresados en la Prisión Central de Inadaptados, la regulación de la de Multirreincidentes era más bien parca y estaba contenida en el art. 118 RSP/1948.

Las características regimentales de la Central de Multirreincidentes eran: disciplina rigurosa; el trabajo debía inspirarse en la implantación de oficios y ocupaciones en los cuales predominase el esfuerzo físico más que la habilidad; prohibición de audiciones radiofónicas, proyecciones cinematográficas, veladas y festivas; orientación de las enseñanzas de la escuela, de la instrucción religiosa y de las conferencias culturales a apartar a los internos del camino del delito para que pudiesen llevar una vida honrada al alcanzar la libertad; autorización de ejercicios gimnásticos, deportivos, instrucción militar o similar, así como el uso de baños y duchas, “principalmente en días festivos”.

No estaba contemplado plazo de permanencia en esta Institución, ni se preveían partes o fases en el tratamiento, motivo por el cual puede deducirse que los internos que en ella cumplían condena lo hacían bajo el sistema progresivo separado en los periodos ya conocidos, si bien modificado en lo que correspondiese por las normas generales que se acaban de mencionar.

#### 5.5. La regresión al primer periodo y el destino a las Prisiones Centrales de Inadaptados y Multirreincidentes

En el RSP/1948, el avance y retroceso en los periodos penitenciarios del sistema progresivo de cumplimiento tenía como instrumento operativo para llevarlos a cabo la denominada “calificación semestral de conducta” de los reclusos que podía materializarse en cinco estadios, llamados “grados”, que eran<sup>37</sup>: “ejemplar”, “buena”,

---

<sup>36</sup> Además de las personas indicadas para las comunicaciones de la segunda fase, podían comunicar, mediante autorización especial del Director, con otros allegados “y aún con amigos de solvencia que pudieran dirigirles acertados consejos”.

<sup>37</sup> La utilización por el Reglamento de la palabra “grados”, obviamente, no debe evocar para nada los actuales grados de clasificación de los internos dentro del sistema de individualización científica de la LOGP.

“deficiente”, “mala” y “muy mala”. Caracterizándose la calificación en grado de “mala” por la comisión de alguna o algunas infracciones disciplinarias graves y la de “muy mala” por la comisión de alguna o algunas muy graves, bastaba una sola calificación de mala para que el interno “automáticamente” descendiese de periodo, pudiendo llegar dichos descensos hasta el primero si su conducta era calificada de “muy mala”.

Con respecto a la Prisión Central de Inadaptados, a ella eran destinados los *penados sobre los que se hubiese declarado su peligrosidad*, bien en la sentencia condenatoria, en la ficha clasificadora de las prisiones provinciales o de la Prisión Central de Observación, o bien en cualquier momento de su condena, mediante propuesta razonada al Centro Directivo de las Juntas de Régimen y Administración de cualquier prisión con informe del Inspector Regional. También debemos considerar la previsión específica que consideraba inadaptables al tratamiento reformador *los rebeldes contumaces a su aplicación y los que mostrasen resistencia a la instrucción escolar y profesional o al aprendizaje de un oficio* después de sometidos a pruebas diferentes y continuas. De estos internos, también debía solicitarse a la Dirección General el traslado a la Central de Inadaptados.

Independientemente de lo anterior, en el art. 163 RSP/1948 se prescribía, como sanción, la elevación de propuesta de traslado a la Central de Inadaptados por la comisión de tres faltas de las que venían tipificadas como muy graves en el periodo de doce meses o, en determinadas tipificaciones, por la comisión de una sola, y, en general, por la participación del interno en actos de indisciplina grave. Lo mismo sucedía con el interno que, sancionado con reclusión de sesenta días en celda de corrección por falta muy grave, durante el cumplimiento de aquella volvía a cometer otra infracción calificada de grave o de muy grave. Como supuesto específico e igual que en desarrollos reglamentarios anteriores, el párrafo 2º del art. 25 preveía que cuando un penado transferido para la práctica de diligencias judiciales observaba en la prisión donde era trasladado mala conducta o trataba de evadirse, el Director o Jefe respectivo podía proponer al Centro Directivo que se le trasladase a la Central de Inadaptados. Finalmente, el art. 124, al regular los supuestos de simulación de trastornos psíquicos o epilépticos, establecía el traslado de los simuladores a la Central de Inadaptados, excepto en el caso de tratarse de reclusos comprendidos en el número 1 del art. 8 CP 1944 (enajenación), en el que se debía dar cuenta al Tribunal sentenciador a los efectos oportunos.

Los criterios de clasificación y destino a la Prisión Central de Multirreincidentes se encontraban recogidos en el art. 15 RSP/1948 y estaban vinculados: primero, a la existencia de *antecedentes personales de los penados* (multirreincidencia, habitualidad en el delito y vida depravada) recogidos en el testimonio de sentencia; segundo, a *observaciones realizadas con posterioridad* relacionadas con indicios morales de difícil recuperación y de convertirse los internos en focos de perversión en los centros, por el medio social en que se habían desenvuelto en el exterior o por afinidad y concomitancia con los maleantes; y, tercero, *a la evasión de otros Establecimientos*<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> El intento de evasión del penado que fuese transferido para la práctica de diligencias judiciales a otro era una causa por la que podía proponerse su traslado a la Prisión de Inadaptados, con lo cual podía presentarse algún problema para dilucidar si debía ser trasladado a la Central de Multirreincidentes o a la de Inadaptados.

Por otra parte, en el art. 118, a la hora de apuntar las notas definitorias del régimen de vida en la Central de Multirreincidentes, se estipulaba que a ésta debían ser destinados los reclusos que, por su habitualidad, habían hecho del delito un medio ilegal de vida.

## **6. EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRISIONES DE 2 DE FEBRERO DE 1956 (RSP/1956)**

El RSP/1956 es una norma muy importante. Y lo es porque sirvió de enlace entre una legislación en buena medida obsoleta y la reforma penitenciaria que pivotó alrededor de la LOGP, pero su importancia no residió tanto en su redacción original como en algunas de las reformas de las que fue objeto.

En efecto, con el Decreto 162/1968, de 25 de enero, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956 (D 162/1968) y con el Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias (RD 2273/1977), se produjeron, en general, cambios trascendentales en el sistema de ejecución de la pena de prisión y, en particular, en los regímenes penitenciarios que vienen siendo blanco de nuestra atención. El RSP/1956, en general, entró en el túnel del tiempo normativo todavía con los resabios propios de una legislación penitenciaria de principios del siglo XX para salir con el mérito de haber sentado algunas de las bases esenciales de un sistema de ejecución de la pena privativa de libertad que, en no pocas de sus características de fondo, se mantiene en los albores del siglo XXI.

### **6.1. Primera redacción del Reglamento**

Según lo dispuesto en el art. 48 RSP/1956, con invocación del art. 84 del CP 1944, las penas se seguían cumpliendo según el sistema progresivo, dividido en cuatro etapas que llama, además de periodos, “grados”. El primer grado o periodo seguía teniendo la versatilidad que hemos venido describiendo en los Reglamentos anteriores: era un régimen aplicable a todos los penados al inicio de la condena y, posteriormente, sólo a algunos en función de determinadas circunstancias.

Desaparecen de las previsiones del RSP/1956 las normas reguladoras de los departamentos celulares, a las que hemos hecho mención al estudiar el RSP/1930 y el RSP/1948.

Como régimen restrictivo y asegurador, además del correspondiente al del primer grado o periodo, vamos a referirnos también al aplicado en los que el RSP/1956 denominaba “Establecimientos para incorregibles, multirreincidentes e inadaptados”.

### 6.1.1. Régimen del primer periodo

Desaparecida la Prisión Central de Observación, el primer grado o periodo se cumplía en los Establecimientos de Corrección o Prisiones Centrales, estando la normativa reguladora del periodo contenida en el art. 49 del RSP/1956.

En cuanto al modo de cumplimiento, siguiendo con lo que hemos visto hasta ahora, el primer grado o periodo, dedicado a la observación del penado para su educación penitenciaria posterior, se cumplía en régimen de aislamiento, si bien este se graduaba en cada una de las partes de que constaba. Con respecto a las relaciones con el exterior, en la primera parte del periodo el interno no podía comunicar ni escribir a su familia mientras que en la segunda sí; no obstante, aparte de autorizar las comunicaciones, no determinaba el RSP/1956, a diferencia de sus predecesores, cuántas comunicaciones orales o escritas estaba el penado autorizado a mantener.

En la primera parte del periodo nada estaba contemplado con relación a las actividades a realizar por los internos, salvo la promoción de la reflexión y el diálogo interior “del interesado” mediante conferencias y visitas del personal técnico. Por lo que a la segunda parte se refería, hablaba el RSP/1956 de intensificar su instrucción y educación, autorizando al penado a asistir a la lectura en común y a los actos religiosos; además, se le facilitaban libros de la biblioteca del establecimiento.

Por lo que a la duración del periodo toca, con el RSP/1956 se pone fin a cualquier diferenciación temporal en atención al tipo, duración o tiempo que faltase al interno por cumplir de la pena. Se decía que el periodo duraría tanto tiempo cuanto fuese necesario “para enjuiciar su personalidad y establecer una base para su reeducación”. No obstante, se especificaba que su duración no podía ser inferior a treinta días: diez en la primera parte y veinte en la segunda, “salvo que por motivos de salud le deba ser impuesto otro tratamiento”.

La primera parte del periodo era un lapso temporal en el que el recluso estaba “en aislamiento celular absoluto” durante el que era sometido a reconocimiento médico y a observación sobre su grado de instrucción y educación, creencias religiosas, formación moral y aptitudes en cuanto al régimen y disciplina a que se le sujetase.

En la segunda parte el recluso tenía paseo diario en el patio y en silencio, además de instrucción premilitar, deporte y gimnasia, si tenía edad y condiciones para ello.

No sólo para la segunda parte, sino para todo el periodo, al igual que en el RSP/1948, estaba prohibido el uso del tabaco, del vino y de cualquier otra alimentación que no fuese la reglamentaria. Debemos entender, por tanto, que la compra y uso de otros artículos del economato administrativo si estaba permitida.

Finalmente, estaban excluidos de posibles beneficios penitenciarios puesto que, en el art. 66, ubicado en sede de redención de penas por el trabajo, además de exigir la concurrencia de otros requisitos, se autorizaba a la Junta de Régimen a proponer a los internos a redimir sus penas pero una vez que hubiesen pasado al segundo periodo.

### 6.1.2. Regímenes de los establecimientos para incorregibles, multirreincidentes e inadaptados

Comparado con la minuciosa normativización del RSP/1948 y la dureza de alguna de las fases descritas de la Prisión Central de Inadaptados, el Reglamento que ahora analizamos dedicaba sólo el art. 103, y para concretar muy poco, a los aspectos regimentales de funcionamiento de los establecimientos para incorregibles, multirreincidentes e inadaptados. En efecto, únicamente se prescribía que la Prisión de inadaptados y reincidentes debía sujetarse al régimen general de todos los centros, caracterizándose, eso sí, *por una mayor severidad en el cumplimiento de sus preceptos, adoptándose las máximas precauciones respecto a su seguridad y vigilancia*. Se establecía, además, la posible separación de unos y otros reclusos teniendo en cuenta el grado de educación de los mismos, su edad y la naturaleza del delito imputado. En todo caso, debía existir una separación absoluta entre los de diferente periodo.

### 6.2. Reformas del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956 introducidas por el Decreto 162/1968, de 25 de enero y por el Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio

Después de tantos años y tan variados desarrollos reglamentarios, con la reforma producida por el D 162/1968, el primer grado o periodo deja de tener una naturaleza dual o versátil y se configura únicamente como un régimen restrictivo y asegurador aplicable no a todos, sino sólo a determinados internos: *aquéllos que se mostrasen hostiles o refractarios al tratamiento*. Gran significación tuvo a este respecto el que reglamentariamente se abandonase la expresión de “periodo”, alusiva a una etapa o lapso de tiempo que debía completarse, para dejar únicamente la de “grado” que penitenciarmente podemos asociar a una valoración que, teniendo en cuenta ciertos parámetros, debe realizarse sobre el interno. Como los periodos anteriores los grados eran cuatro: primero, de reeducación del interno; segundo, de readaptación social, con tratamiento dirigido en un clima de confianza; tercero, de prelibertad; y, finalmente, cuarto grado, de libertad condicional. Los tres primeros grados se correspondían, respectivamente, a los establecimientos de régimen cerrado, intermedio y abierto.

Lo fundamental ahora a nuestros efectos, porque implicaba que el primer periodo perdía su naturaleza dual, es que los internos, siempre que demostrasen estar en condiciones para ello, *podían ser situados inicialmente en grado superior, salvo el de libertad condicional sin tener que pasar necesariamente por los que le precediesen*. Por lo tanto, el primer grado -y el consiguiente destino a un establecimiento ordinario de régimen cerrado- no tenía, como hasta la entrada en vigor del D 162/1968 en su versión de primer periodo, una asignación universal, *al mismo sólo eran asignados los internos que, por sus características, no pudiesen ser situados en un grado superior*. La asignación al primer grado se presentaba, pues, como un presupuesto para la aplicación de un régimen carcelario restrictivo y asegurador (ya denominado régimen cerrado) al que se sujetaba ya sólo a ciertos internos.

En cuanto a los aspectos regimentales de ese régimen cerrado restrictivo y asegurador, rompiendo la tónica normativa seguida hasta el momento caracterizada por la minuciosidad regulativa, se entró en muy pocos detalles. De hecho, el D 162/1968 reformó todo el contenido del antiguo art. 49 -ahora se dedicaba a fijar los principios del tratamiento y sus finalidades- que era el precepto donde, básicamente, quedaban aquéllos recogidos antes de la reforma. No obstante, sí se advertía que la finalidad del tratamiento en los establecimientos de régimen cerrado era promover, como base indispensable para toda la labor de reeducación que se intentase, el cambio de la actitud inicial del sujeto con respecto al tratamiento, esto es, la hostilidad y refractariedad demostrada.

Por otra parte, también se preveía que, en la aplicación del régimen general de los establecimientos de cumplimiento recogido en el nuevo art. 50 RSP/1956, en los de régimen cerrado se debía observar un riguroso control de todas las actividades del interno, “con predominio en la aplicación de los métodos sociales” (art. 51 RSP/1956).

Por lo que se refiere a las relaciones con el exterior, con la reforma operada por el RD 2273/1977 se introdujeron varias novedades. A los internos clasificados en primer grado se les concedía una comunicación oral por semana. Las escritas, tanto de entrada como de salida, se autorizaban a los penados en función del grado en que cada uno se hallase, pero, en todo caso, se permitían, como mínimo, una vez por semana a los clasificados en primer grado. Todos los internos, incluidos los sometidos al régimen cerrado, podrían recibir libros, revistas y periódicos de libre circulación en el exterior, salvo que, por circunstancias especiales, obrase resolución en contra del Director del Centro que debía ser sometida a la Dirección General para su ratificación.

Con respecto a los beneficios penitenciarios también se produce un cambio de cierto calado con el RD 2273/1977. Cumpliendo el resto de requisitos legales, los internos, cualquiera que fuese el grado de tratamiento en el que estuviesen clasificados, podían redimir su pena por el trabajo, reconociéndose así expresamente en el art. 66.1 RP/1956 reformado.

Materialmente, con la reforma de 1968, desaparecen los Establecimientos de incorregibles, multirreincidentes e inadaptados y, con ellos, los regímenes limitados y securitarios en ellos aplicados<sup>39</sup>. Tras la reforma, para los internos penados, ya sólo existe el régimen aplicado en los Establecimientos que el Reglamento denomina *ordinarios de régimen cerrado* a los internos asignados al primer grado del sistema progresivo. Las reformas incorporadas por el RD 2273/1977 en nada alteraron el panorama general expuesto, si bien se dejó sin contenido el artículo 103 RSP/1956, precepto donde venía recogida la caracterización del régimen de las prisiones de multirreincidentes e inadaptados, sólo nominalmente vigente después de la reforma operada por el D 162/1968.

---

<sup>39</sup> Aunque formalmente el art. 103 (dedicado a los establecimientos para incorregibles, multirreincidentes e inadaptados) no se tocó en la primera reforma, desaparecidos de la clasificación de centros los destinados a multirreincidentes e inadaptados, tenía poco sentido material su conservación, ya que fueron “sustituidos” por los de régimen cerrado.

### 6.3. La sujeción al primer periodo o grado en la primera redacción del Reglamento y en sus reformas

Si bien en la redacción original del RSP/1956 se aludía a la mala conducta, a la reincidencia, a la peligrosidad, a la rebeldía frente al tratamiento y a la evasión o su intento, con la reforma operada por el D 162/1968 tuvo lugar un giro copernicano en los factores y circunstancias motivadoras de la aplicación del único régimen restrictivo y asegurador que permanece (régimen cerrado), cuyo presupuesto de aplicación era la clasificación del interno en primer grado. Entonces empieza a operar como motivo *la oposición o resistencia al tratamiento o la falta de colaboración que implique una evolución desfavorable de la personalidad del interno*. El RD 2273/1977, por su parte, se encargó de borrar del Reglamento todo atisbo de pervivencia de cualquier otro factor o circunstancia diferente de la anterior haciendo desaparecer del elenco de sanciones disciplinarias la regresión de grado.

## 7. LOS RÉGIMENES RESTRICTIVOS Y ASEGURADORES APLICABLES A LOS INTERNOS PREVENTIVOS

En las reglamentaciones históricas generales que han sido analizadas, las primeras normas dedicadas específicamente a los detenidos y presos en las que hemos encontrado atisbos de regímenes restrictivos y aseguradores a ellos aplicables corresponden al RD/1913.

En efecto, a pesar del “régimen de templanza” que presidía en el RD/1913 (art. 229) el tratamiento de los detenidos y presos, encontramos algunos preceptos que deben merecer nuestra atención por tratarse de aspectos claramente limitadores y securitarios aplicables a los internos preventivos que no mantenían un comportamiento conforme a lo reglamentariamente estipulado y que, de forma difusa, dibujan, algunas de ellas, un régimen peculiar.

El art. 230 RD/1913 establecía que los internos que faltasen a la obligación de guardar el mayor comedimiento y corrección en sus relaciones como norma de conducta, serían reclusos en aislamiento, sin perjuicio de cualquier otra corrección a que se hiciesen acreedores. Parece que nos encontremos ante una norma disciplinaria que no estaba radicada sistemáticamente donde debiera, a no ser que entendamos que contenía una autorización para aplicar también a los detenidos y presos sanciones de aislamiento o que presuáramos que se trataba de una advertencia también para éstos. De cualquier manera, el art. 260 RD/1913, ubicado ya en sede de régimen disciplinario, contenía las correcciones que podían imponerse a los detenidos y presos. Entre ellas se incluían la reclusión en “celda de castigo clara” por un tiempo prudencial, en “celda de castigo oscura” hasta diez días como máximo y el denominado “régimen de aislamiento” que no estaba sujeto a condicionamiento temporal alguno. En éste último es donde podemos encontrar un antecedente de régimen restrictivo y asegurador aplicable a internos preventivos, no obstante estar tipificado como corrección disciplinaria.

Los detenidos y presos que por alguna circunstancia particular infundían sospechas o cuyos antecedentes demandaban tal precaución debían ser objeto de una vigilancia especial, autorizándose a practicar, sobre sus personas y objetos de pertenencia, los registros que se considerasen necesarios. Asimismo, durante la noche se les podía retirar de su celda, si es que estaban sometidos al régimen celular, para serles entregados al día siguiente, los vestidos, útiles y herramientas de los que podían hacer mal uso (art. 231 RD/1913). Por otra parte, en los casos de extremada violencia o manifiesta rebelión podían utilizarse con los detenidos y presos los medios de seguridad cuyo empleo se encontrase autorizado, dando cuenta a la Junta de disciplina que debía ratificar o suspender el acuerdo previo del Jefe de la prisión (art. 232 RD/1913); con toda seguridad se refería el RD/1913 a la sujeción con hierros prevista como sanción en su art. 253.11.

De forma paralela a como hacía el RD/1913, en el RSP/1930 estaba previsto que los internos preventivos que faltaban a las normas generales de conducta fuesen objeto de lo que denominaba como “régimen especial de aislamiento”, sin perjuicio, advertía el art. 85 RSP/1930, de otras correcciones que pudieran imponérseles. En ese régimen podemos nuevamente identificar un régimen restrictivo y asegurador aplicable a los detenidos y presos cuyo deslinde con las sanciones disciplinarias vuelve a ser complicado. También de manera similar al RD/1913, a los internos preventivos que infundían sospechas o si sus antecedentes lo aconsejaban, se les practicaban sobre sus personas y pertenencias los registros que se consideraban precisos. También, como en 1913, estaba recogida en el RSP/1930 la retirada durante la noche de los “vestidos u otros objetos” para evitar la evasión o el suicidio (art. 86).

Como vemos, en casi nada se apartaba la regulación que efectuó el RD/1913 para los internos preventivos, salvo que en éste se hablaba de “reclusión en aislamiento” y en el RSP/1930 de “régimen *especial* de aislamiento” (la cursiva es nuestra).

En los arts. 140, párrafo 1º y 143 RSP/1948, también estaba prevista la aplicación de un “régimen especial de aislamiento” y el sometimiento del detenido o preso a determinados registros y medidas de seguridad en términos homologables a los contemplados en las reglamentaciones anteriores. Como relativa novedad, sí se advertía en el párrafo 2º del art. 140 que no debía adoptarse contra el detenido o preso ninguna medida extraordinaria de seguridad, sino en el caso de desobediencia, de violencia o rebeldía o cuando hubiese intentado o hecho preparativos para fugarse.

En el apartado que el RSP/1956 dedicaba al tratamiento de los detenidos y presos, encontramos casi la misma norma que, desde el RD/1913, instituía una forma de vida restrictiva y aseguradora aplicable a los internos preventivos, en concreto en el párrafo segundo del art. 12: otra vez el régimen especial de aislamiento. Su configuración no ofrecía novedad alguna digna de ser anotada. En la reforma operada por el D 162/1968 se mantuvo sin modificación alguna, mientras que el RD 2273/1977 limitó el tiempo de duración de las medidas adoptadas, indicando que nunca podían exceder de setenta y dos horas.

## 8. CONCLUSIONES

A) No deja de ser por obvio menos necesario proponer como primera y más general conclusión que históricamente se ha venido considerando que algunos reclusos, por determinados motivos, debían estar sometidos a un régimen penitenciario que tuviese unas limitaciones y unas condiciones de seguridad distintas a las aplicadas a los internos en los que aquéllos no concurrían. Tales restricciones y modos de aseguramiento han sido distintas en cada época histórica.

A pesar de las diferencias entre las distintas normas estudiadas, puede concluirse que, a partir del siglo XX, esas limitaciones regiminales y medidas de seguridad diferentes se concretaron en lo que puede denominarse como *administración gradual del aislamiento* o, si se prefiere, en el *manejo del régimen celular con diferentes niveles de intensidad*. Esto es, en el mantenimiento del interno más o menos aislado y separado del resto de compañeros de internamiento. La utilización del aislamiento o del régimen celular se incorporó a lo largo del tiempo al sistema progresivo de cumplimiento de las penas privativas de libertad. También, en ocasiones, se situó fuera del mismo, constituyendo, en este caso, *regímenes situados al margen de aquel sistema* que, salvo en algunos supuestos, llegan a distinguirse de las correcciones disciplinarias.

B) Tanto en los antecedentes legislativos examinados del siglo XIX como en las reglamentaciones penitenciarias del XX, hemos encontrado normas materiales que, de una forma u otra, con cierta sistematización o sin ella, con mayor o menor minuciosidad y con más o menos dificultades para diferenciarlos de las correcciones disciplinarias, han entrado a regular esos regímenes carcelarios que hemos definido como restrictivos y aseguradores. No obstante, hay grandes diferencias entre las normas analizadas tanto desde un punto de vista cuantitativo, que atiende a la minuciosidad de la regulación, como desde otro cualitativo, que se fija en su contundencia y severidad. Por lo que se refiere al siglo XX, cuantitativa y cualitativamente, el punto álgido se alcanza con los Reglamentos de 1930 y 1948, ya que, la normativización, por un lado, es omnicomprensiva, al alcanzar todos los aspectos de la vida en prisión de los internos, y, por otro, dura y rígida en exceso<sup>40</sup>.

La intensidad regulativa empieza a decaer claramente con el Reglamento de 1956 y termina en “mínimos históricos” después de las reformas de 1968 y 1977. Así, de unas reglamentaciones donde casi ningún aspecto de la vida en prisión quedaba fuera de su alcance, se pasa al práctico vacío en las previsiones regiminales. Por otro lado, la dureza regimental del R/1930 y del RSP/1948 se atempera ya notablemente con el RSP/1956, desapareciendo posteriormente con las reformas de 1968 y 1977.

C) En todas las legislaciones penitenciarias analizadas y por lo que se refiere al primer periodo del sistema progresivo, no hemos encontrado diferencia normativa alguna en su contenido material, ya se aplicase a todos los internos al inicio de la condena o ya se hiciese sobre los regresados de otros periodos. Es decir, el régimen

---

<sup>40</sup> Así, la parte inicial del primer periodo del sistema progresivo en ambos Reglamentos y, específicamente, las primeras fases o grados en la Prisión Central de Incorregibles en el RSP/1930 y en la de Inadaptados en el RSP/1948, poco o nada tenían que envidiar, sólo que ya en pleno S. XX, a las formas típicas del sistema filadélfico o pensilvánico.

prisonal materialmente aplicable era el mismo para un interno que iniciase el cumplimiento de la condena que para otro regresado al primer periodo durante su internamiento.

D) La evolución histórica de las circunstancias o factores que han venido motivando la aplicación de un régimen penitenciario restrictivo y asegurador ha pasado por muy diferentes etapas. No obstante, desde la primera norma del siglo XIX estudiada como antecedente hasta las reformas del RSP/1956 operadas por el D 162/1968 y por el RD 2273/1977, bien puede concluirse que, sin que este hecho agotase aquél cúmulo de factores o circunstancias, la comisión de algunas faltas disciplinarias consideradas especialmente graves siempre motivó la sujeción del interno a un régimen restrictivo y asegurador. A su lado, la evasión, o su intento, también ha ocupado un lugar preeminente.

Con posterioridad, después de las modificaciones introducidas por el D 162/1968 en el RSP/1956, fue la oposición o resistencia al tratamiento o la falta de colaboración que implicase una evolución desfavorable de la personalidad del interno el motivo contemplado de aplicación del régimen cerrado, único régimen restrictivo y asegurador legalmente previsto para los penados después de la reforma de 1968. Además, el RD 2273/1977 hace desaparecer del elenco de sanciones disciplinarias la regresión de grado.

E) Por lo que se refiere a los regímenes restrictivos y aseguradores aplicables a los internos preventivos la trayectoria normativa histórica ha tenido pocas variaciones. Sólo con modificaciones de redacción y detalle, el régimen especial de aislamiento aplicable a detenidos y presos ha permanecido invariable en todas las normas penitenciarias estudiadas desde el RD/1913. Es destacable, no obstante, la limitación temporal impuesta para su aplicación en la reforma del RSP/1956 introducida por el RD 2273/1977.



# **CAPÍTULO II**

## **El régimen cerrado en la Ley Penitenciaria**



Este Capítulo va a estar básicamente dedicado a examinar el régimen cerrado en la LOGP. El estudio va a realizarse tomando las normas legales aisladamente consideradas, esto es, sin referencias -o con las menos referencias posibles- a sus sucesivos desarrollos reglamentarios con la finalidad de aprehender los parámetros legales básicos del régimen cerrado en tanto operan como sus muros de carga.

Metodológicamente, vamos a realizar el examen del régimen cerrado descomponiendo el subsistema que constituye en varios elementos, siguiendo un esquema expositivo que, con algunas modificaciones, utilizaremos también para analizar los desarrollos reglamentarios. Estos elementos son los siguientes: espacios penitenciarios de régimen cerrado, sujeción al régimen cerrado, intervención jurisdiccional, permisos de salida, colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria, aspectos regimentales y el supuesto especial de custodia y vigilancia interior de los departamentos de régimen cerrado o de régimen especial<sup>1</sup>. El estudio se realizará, básicamente, desde una perspectiva normativa y doctrinal, sin dejar de aludir, en el apartado que corresponda, a la jurisprudencia del TC y a resoluciones de autoridades judiciales de vigilancia penitenciaria que guardan relación directa con el art. 10 LOGP, precepto nuclear en la regulación del régimen cerrado.

Antes de entrar en todo el análisis indicado, es completamente imprescindible dedicar un apartado previo para dar cuenta de una serie de cuestiones sin cuyo conocimiento es imposible captar en toda su integridad el proceso de elaboración de la LOGP y, por ende, el diseño del régimen cerrado que trajo. Estas cuestiones previas, además, nos servirán de enlace para dar continuidad, desde una perspectiva histórica, al punto en que terminamos el Capítulo anterior: el régimen cerrado en el RP/1956 después de las reformas de 1968 y 1977. También con carácter previo al estudio de los elementos que conforman la categoría regimental blanco de nuestra atención, en el segundo apartado de este Capítulo, aludiremos a la necesidad, importancia y antecedentes inmediatos del art. 10 LOGP.

---

<sup>1</sup> Debe quedar entendido que, en los elementos o cuestiones que no vamos a tratar, no hay modificación o especificidad alguna y el estatuto jurídico de los internos sometidos al régimen cerrado en la LOGP se identifica con el del resto.

## 1. CUESTIONES PRELIMINARES

Como tales, vamos a hacer alusión a la tremenda conflictividad que soportaban los establecimientos penitenciarios españoles en los años de la transición al régimen democrático, a las posibilidades de control que, desde un punto de vista normativo, había de los internos más peligrosos y conflictivos y, finalmente, al tránsito parlamentario de la LOGP en todo lo relacionado con el régimen cerrado<sup>2</sup>.

### 1.1. La conflictividad carcelaria en los albores de elaboración de la Ley Penitenciaria

Entre 1975 y 1978, el sistema penitenciario español se vio sacudido por una gravísima y persistente conflictividad colectiva, sin precedentes en su devenir histórico. En esos años eran moneda corriente los motines y plantes, la destrucción e incendio de las instalaciones y edificios de los centros penitenciarios, las subidas a los tejados y las autolesiones y huelgas de hambre colectivas de los internos. La insurrección carcelaria alcanzó sus mayores cotas entre el verano de 1977 y el primer trimestre de 1978, llegando la situación a su cenit con dos trágicos acontecimientos producidos en el mes de marzo: la muerte del recluso Agustín Rueda en la prisión madrileña de Carabanchel, el día 14 y el asesinato del entonces Director General de Instituciones Penitenciarias, Jesús Haddad Blanco, el día 22.

¿Cómo se había llegado a esa situación? Desde nuestro punto de vista, esquemáticamente, pueden distinguirse unas causas mediatas de otras inmediatas. En la primera categoría, deben ser incluidas algunas de las que calificó CABALLERO, en su doble clasificación causal, de exógenas y de endógenas, por lo cual vamos a incorporar a nuestro criterio taxonómico el sustentado por este autor<sup>3</sup>.

#### A) Causas mediatas:

##### 1.- Endógenas

---

<sup>2</sup> En todo este apartado, van a ser frecuentes las referencias al profesor GARCÍA VALDÉS (GARCÍA VALDÉS, C. *Informe General 1979*, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Imp. Talleres Penitenciarios, Alcalá de Henares, Madrid, 1979; *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981; “El artículo 10 de la LOGP: discusión parlamentaria y puesta en funcionamiento” en REP, extra 1, 1989; *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1989; *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2ª ed., reimpresión 1995, Civitas, Madrid, 1995; “La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma que cumplirá treinta años de vigencia”, LP, nº 56, enero 2009) Estas referencias, especialmente en las cuestiones que ahora vamos a tratar, son, además de inevitables, inexcusables, ya que se trata no sólo de un testigo de excepción de una época crucial por la que atravesaron nuestras Instituciones Penitenciarias, sino del auténtico protagonista en el proceso de elaboración y aprobación de la LOGP, texto de consenso del que siempre ha asumido su responsabilidad técnica y política (GARCÍA VALDÉS, “El art. 10 de la LOGP ...”, pág. 84.). No sólo en este apartado del trabajo, sino en todos en los que sea procedente por su contenido, las opiniones del profesor GARCÍA VALDÉS serán muy tenidas en cuenta, entre otras razones, porque, dado su indiscutible protagonismo en su proceso de aprobación, sus opiniones, puntos de vista y comentarios sobre la LOGP pueden ser tomados como “interpretación auténtica”.

<sup>3</sup> CABALLERO, J.J., “La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica”, REP, nos. 232-235, 1981, págs. 137 y ss. Este autor distingue las causas endógenas de las exógenas. En nuestra categoría de mediatas incluiremos las que nos merecen tal calificación, sean endógenas y exógenas; lo mismo cabe decir de las que calificamos como inmediatas.

a) Las ancestrales deficiencias de nuestro sistema penitenciario. Para paliarlas, las reformas producidas por el D de 25 de enero de 1968 y el RD de 29 de julio de 1977 fueron sin duda positivas pero no suficientes, siendo necesarias, por tanto, otras mejoras. Debe añadirse a este hecho que las previsiones normativas, aún siendo insuficientes, eran muy discordantes con la realidad carcelaria<sup>4</sup>.

b) Problemática funcional. Dentro de la misma, se refirió CABALLERO a estos aspectos<sup>5</sup>:

-La especial incidencia que sobre los Cuerpos Penitenciarios tuvo la promulgación de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, con sus secuelas de desorientación, inseguridad e, incluso, desmoralización para muchos funcionarios penitenciarios.

-La nueva normativa sobre los Cuerpos Penitenciarios, que trajo consigo, primero, las posibilidades de frustración de algunos funcionarios por el alto nivel educativo exigido para el acceso a aquéllos Cuerpos en comparación con la “humildad” de las funciones encomendadas y, segundo, el conflicto de edades y generacional entre funcionarios “jóvenes” y “viejos”, lo cual suponía distintos estilos de conducta.

c) La recepción de las “nuevas” teorías criminológicas y penológicas. Sostuvo CABALLERO, con respecto a las primeras, que se impregnó nuestro sistema de las teorías sustentadas por Sheldon, Seeling, Pinatel, De Greeff y Heuyer, entonces ya en declive a nivel internacional, en detrimento de los enfoques sociológicos<sup>6</sup>. Por lo que hacía referencia a los ideales reformadores de la nueva Penología, también defendía que fueron adoptadas por nuestro sistema muy poco antes de que cundiera sobre ellos un amplio escepticismo, a la luz de los escasos resultados conseguidos<sup>7</sup>.

## 2.- Exógenas

a) Los cambios experimentados por las hondas transformaciones de la sociedad española en las décadas de los sesenta y setenta. Menciona CABALLERO los siguientes aspectos<sup>8</sup>: importante crecimiento de la población; urbanización; “éxodo rural”; auge de las comunicaciones; tecnificación; burocratización; consumismo; cambios en la estratificación social y aumento de la movilidad social; paso de la familia extensa a la familia “nuclear”; “democratización” de la familia; mayor pluralismo y permisividad; nuevos papeles de la mujer y de los jóvenes.

Para el autor que estamos siguiendo, uno de las principales consecuencias que esos cambios supusieron en la vida penitenciaria fue el incremento de los internos opuestos al encarcelamiento como principio general, creciendo, pues, “la ideología revolucionaria en las prisiones”<sup>9</sup>. Semejante actitud militante contra el sistema carcelario contrastaba con la “actitud fatalista” de antaño de una gran mayoría de los internos,

---

<sup>4</sup> BUENO ARÚS, F., “Las prisiones españolas desde la guerra civil hasta nuestros días” en *Cárceles en España*, Historia 16, Extra VII, octubre de 1978, pág. 120.

<sup>5</sup> CABALLERO, J.J., *op. cit.*, págs. 141-143.

<sup>6</sup> *Ibid.*, págs. 143-144.

<sup>7</sup> *Ibid.*, págs. 144-145.

<sup>8</sup> *Ibid.*, págs. 147-148.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 148-149.

dentro de la cual el sistema no quedaba cuestionado<sup>10</sup>. La nueva posición de enfrentamiento con el sistema se veía “estimulada y apoyada por grupos minoritarios del exterior de la prisión de ideología extremista (a menudo más o menos ácrata) que en estos internos veía un interesante potencial revolucionario”<sup>11</sup>.

b) La transición política y sus años de intensos cambios que producen desorientación en muchos ciudadanos<sup>12</sup>; mencionar la transición nos sirve para enlazar y empezar a desgranar las causas inmediatas pues hunden sus raíces precisamente en aquéllos años.

### B) Causas inmediatas

Siguiendo el Informe General de 1979 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (DGIP) de GARCÍA VALDÉS<sup>13,14</sup>, las causas más próximas de una situación penitenciaria que, como decimos, había alcanzado su punto álgido en el último semestre de 1977 y el primero de 1978, eran las siguientes:

1.- La frustración de los presos comunes ante las medidas de gracia que se iniciaron el 25 de noviembre de 1975 y culminaron con la amnistía de 15 de octubre de 1977<sup>15</sup>; en efecto, se consideraban injustamente discriminados al no recibir una “segunda oportunidad”<sup>16</sup>.

2.- Íntimamente relacionada con la anterior, la amargura que causó a los internos el rechazo de una proposición de ley sobre indulto general, presentada por varios senadores a la Mesa del Senado, que había tenido amplia repercusión en los establecimientos penitenciarios en noviembre de 1977<sup>17</sup>.

3.- La entrada en escena de algunas organizaciones reivindicativas nacidas en 1976. Entre ellas se citaba a: la Coordinadora de Presos en Lucha (COPEL), ideológicamente próxima a los Grupos Revolucionarios Antifascistas Primero de Octubre (GRAPO) y a los Grupos Autónomos Libertarios; la Asociación para el Estudio de los Problemas de los Presos (AEPPE); los Comités de Apoyo (ACOPEL); la Asociación de Familiares y Amigos de Presos y Ex presos (AFAPE); y, finalmente, alguna de marcado carácter violento, como los Grupos Armados de Presos en Lucha (GAPEL)<sup>18</sup>. Estas organizaciones presionaban desde el exterior con denuncias del sistema penitenciario, excitando los ánimos ya suficientemente soliviantados de los internos<sup>19</sup>.

4.- Los destrozos producidos por los propios internos en los establecimientos penitenciarios empezaron a causarles incomodidades a ellos mismos<sup>20</sup>.

---

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 149

<sup>12</sup> *Loc. cit.*

<sup>13</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *Informe General, 1979...* A pesar de que en el título del Informe consta el año 1979, su contenido se refiere al año anterior.

<sup>14</sup> Las causas que vamos a citar las recoge también CABALLERO, J.J., *op. cit.*, pág. 150.

<sup>15</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *op. cit.*, pág. 9.

<sup>16</sup> BUENO ARÚS, F., *op. cit.*, pág. 126.

<sup>17</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *op. cit.*, pág. 9.

<sup>18</sup> *Ibid.*, págs. 9-10.

<sup>19</sup> *Loc. cit.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 10.

5.- La aparición en diferentes centros penitenciarios de grupos de reclusos que extorsionaban y violentaban a sus compañeros de internamiento<sup>21</sup>.

Después de examinar someramente las causas mediatas e inmediatas de la situación que se estaba viviendo vamos a describir, siguiendo a BUENO ARÚS<sup>22</sup>, el panorama carcelario inmediato al que debía hacerse frente después de la muerte del interno Agustín Rueda y del asesinato de Jesús Haddad:

-Gran parte de los edificios se encontraban en estado desastroso como consecuencia de motines e incendios, especialmente los establecimientos destinados a internos preventivos<sup>23</sup>.

-El recluso se encontraba enormemente crecido<sup>24</sup>. Con relación a esta afirmación, por su interés para captar algunos aspectos de la situación, transcribimos a continuación un texto de BUENO ARÚS: “La muerte de Rueda sirvió para poner a todos los grupos progresistas del país enfrente de la Administración Penitenciaria y llevó a ilustres senadores y diputados incluso a justificar públicamente la violencia del delincuente y el recluso. La rama dialogante de la COPEL es desbordada por la rama violenta, que se enseñoera de las prisiones, se apodera de los economatos, amenaza a los funcionarios, insulta a la Fuerza pública y apalea, mata o viola a los internos que no secundan sus consignas de motines, autolesiones, huelgas de hambre, tráfico de drogas y licores, etc. La lucha no tiene nada de pacífica (pese a afirmaciones expresas en contrario) por parte de la GAPEL (Grupos Armados de la COPEL). El dominio de hecho de los establecimientos ha sido también causa de mayores facilidades para intentar y preparar evasiones, que se llevan a cabo con éxito en diversas ocasiones [...]”<sup>25</sup>.

-Los funcionarios estaban confusos y desorientados<sup>26</sup>. A ello, había contribuido, por un lado, el procesamiento de quienes intervinieron en la muerte de Agustín Rueda y, por otro, la dificultad de hacerse con los resortes de mando dentro de los establecimientos cuando la adopción de cualquier medida de fuerza hubiera significado “incurrir en las iras de la prensa, grupos políticos y parlamentarios”<sup>27</sup>. La consecuencia de todo ello fue que los funcionarios, -encargados de mantener el orden y la seguridad en los centros y de garantizar en ellos una ordenada convivencia- se negaban en ocasiones a hacerse cargo del servicio, “a acatar las órdenes del Director, a oponerse a los movimientos de fuerza de los reclusos, a usar las armas, a entrar en la prisión más allá de los rastrillos”<sup>28</sup>.

CARLOS GARCÍA VALDÉS, nombrado Director General de Instituciones Penitenciarias después de muerte de JESÚS HADDAD, encaró la complicadísima

---

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>22</sup> BUENO ARÚS, F., *op. cit.*, págs. 127-129.

<sup>23</sup> La mayor conflictividad de los presos, para BUENO ARÚS, radicaba quizá en su permanencia continuada durante largos años en espera de juicio o en el hecho de tener muchos de ellos un buen número de causas pendientes y una larga cantidad de años de condena en perspectiva. (*Ibid.*, págs. 127-128)

<sup>24</sup> *Ibid.*, pág. 128.

<sup>25</sup> *Ibid.*, págs. 128-129.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 128.

<sup>27</sup> *Ibid.*, págs. 128-129.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 129.

situación descrita desde varios frentes sobre los que, a pesar de su trascendencia e interés, no podemos profundizar pero si mencionar.

En primer lugar, impulsó los trabajos de los grupos encargados de la redacción del texto del anteproyecto de la nueva Ley General Penitenciaria, “no sólo iniciada, sino especialmente avanzada” ya en la época de HADDAD<sup>29,30</sup>. El 20 de mayo de 1978 el anteproyecto fue entregado al Ministro de Justicia. Había sido redactado por un grupo de especialistas con la participación de medio centenar de personas de diversas procedencia y constituía la pieza fundamental de la reforma<sup>31</sup>.

En segundo lugar, se procedió a efectuar una amplia remodelación de puestos de mando, tanto en los propios servicios centrales de la DGIP como en distintos Establecimientos<sup>32</sup>.

En tercer lugar, se procedió a un “relanzamiento de la política de reforma” para lograr en el plazo más breve posible, el reestablecimiento de la normalidad<sup>33</sup>. La acción emprendida se dirigió en tres direcciones muy definidas: edificios, internos y funcionarios<sup>34</sup>.

-Con respecto a los edificios, en el Informe General de 1979, encontramos, en primer lugar, una descripción del estado en que se encontraban los establecimientos, distinguiéndose Centros de Cumplimiento, Centros de Diligencias, Detención y Cumplimiento y Establecimientos especiales<sup>35</sup>. En segundo lugar, se presta atención al Plan de Inversiones y a las correcciones de que fue objeto derivadas de la LOGP, indicándose que el denominador común de todos los centros penitenciarios entonces en construcción estaba basado en dos ideas fundamentales: “la construcción en horizontal y la celda como dormitorio individual”<sup>36</sup>. En tercer lugar, encontramos referencias a las obras que entonces estaban en fase de construcción, a las obras que habían de iniciarse al año siguiente y a las obras de reparación y modernización que había que acometer en distintos centros<sup>37</sup>. Con todo, la idea, en definitiva, era contar, en la medida de lo posible, con una red de establecimientos suficientes y adaptados a los condicionantes derivados de la futura Ley Penitenciaria.

-Con relación a la población reclusa, de “normativa de urgencia” o de “imperiosa necesidad” podemos calificar el cúmulo de órdenes circulares dictadas durante su mandato por GARCÍA VALDÉS para hacer frente a una situación carcelaria cuya

---

<sup>29</sup> GARCÍA VALDÉS, C., “La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma ...”, pág. 3.

<sup>30</sup> Según lo recogido por RODRÍGUEZ DEVESA, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias comunicó un “Borrador provisional de la Ley general penitenciaria, versión 19 de abril 1978” con 80 artículos (RODRÍGUEZ DEVESA, J.M. *Derecho Penal. Parte General*, 8ª ed., Artes Gráficas Carasa, Madrid, 1981, págs. 898-899)

<sup>31</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *Informe General, 1979 ...*, pág. 34. Teniendo en cuenta esa fecha de entrega, es curioso que RODRÍGUEZ DEVESA diga que el “Borrador provisional ...” mencionado en la nota anterior fuera “examinado por una sección especial constituida a tal efecto *que se reunió el 31 de mayo* [la cursiva es nuestra] en un único debate sobre el borrador en cuestión, sin ninguna otra reunión posterior” (RODRÍGUEZ DEVESA, J.M., *op. cit.*, págs. 898-899).

<sup>32</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *op. cit.*, pág. 39.

<sup>33</sup> *Loc. cit.*

<sup>34</sup> *Loc. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, págs. 40-62.

<sup>36</sup> *Ibid.*, págs. 62-63.

<sup>37</sup> *Ibid.*, págs. 66-74.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 74.

reconducción a la normalidad no podía esperar a la promulgación de la Ley Penitenciaria ni, por supuesto, a su desarrollo reglamentario. Esta normativa ha sido clasificada en tres grupos fundamentales: en el primero se incluían las que implicaban, sin estridencias, una concesión de reivindicaciones reiteradamente solicitadas por los reclusos; en el segundo, las dirigidas a ir asegurando una ordenada convivencia en el interior de los centros, indispensable para la misma reforma; y, en el tercero, las que tenían como finalidad cubrir vacíos producidos por el desajuste entre la realidad circundante y las normas vigentes<sup>38</sup>. Obviamente, teniendo en cuenta nuestro objeto de estudio -el régimen cerrado penitenciario a aplicar a internos peligrosos e inadaptados-, revisten especial interés alguna de las incluidas en el segundo grupo pero su comentario nos conduce ya al siguiente apartado de estas cuestiones preliminares.

-El papel de los funcionarios era catalogado como fundamental; de hecho, en declaraciones públicas del Director General, éste reconoció que la reforma penitenciaria se estaba llevando a cabo gracias “al aguante inconmensurable de los funcionarios y a la capacidad de comprensión de la sociedad española”<sup>39</sup>. Junto a ese reconocimiento, deben ser citados en este apartado: el esfuerzo por cubrir las vacantes existentes, durante el plazo máximo de cinco años, con personal interino; las facilidades concedidas por el Centro Directivo (CDI) en orden a la potenciación de la futura asociación o sindicación profesional de los funcionarios penitenciarios; y, finalmente, con objeto de asegurar la preparación y formación específica del personal penitenciario, el acuerdo alcanzado para que los Diplomados Superiores en Criminología pudieran presentarse a las oposiciones al Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias<sup>40</sup>.

## 1.2. Las posibilidades normativas de control de los internos peligrosos y conflictivos antes de la promulgación de la Ley Penitenciaria

En el apartado anterior hemos tenido ocasión de observar como uno de los problemas a acometer era la existencia de grupos de internos extremadamente violentos y conflictivos cuya actuación, además de hacer irrespirable el clima en los centros, podía comprometer, incluso, la reforma penitenciaria emprendida, dada su nula disposición al diálogo y a la colaboración. Por su interés, transcribimos nuevamente a BUENO ARÚS: “También hay que citar [además de los buenos resultados generales de las Órdenes Circulares de GARCÍA VALDÉS] el lamentable hecho de que, tras el diálogo con el Director General de Instituciones Penitenciarias, han continuado las situaciones de violencia, los motines, las destrucciones, las extorsiones y agresiones a otros reclusos (a veces después de ‘juicios populares’), la preparación y realización de fugas, la hostilidad y últimamente la agresión física contra los funcionarios (que en ocasiones han reaccionado inclinándose a abandonar literalmente los establecimientos)”<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, pág. 80.

<sup>40</sup> *Ibid.*, págs. 80-81.

<sup>41</sup> BUENO ARÚS, F., *op. cit.*, pág. 130.

No podía extrañar entonces que proceder al “aislamiento de los reclusos verdaderamente peligrosos” fuera una de las claves postuladas para que la tarea emprendida pudiese llegar a buen puerto<sup>42</sup>.

Ahora bien, dentro de la legislación penitenciaria a la sazón vigente, ¿había instrumentos normativos que pudiesen facilitar el control de los internos verdaderamente peligrosos? Desde nuestro punto de vista, la respuesta a tal cuestión no puede ser más que negativa.

En efecto, en el primer capítulo hemos tenido ocasión de comprobar que, con respecto a los que hemos denominado regímenes restrictivos y aseguradores aplicables sólo a determinados internos, de unas regulaciones profusas y extremadamente severas se pasa a una práctica situación de vacío regulativo, cuantitativo y cualitativo, en el RSP/1956 después de las reformas operadas por el D 162/1968 y por el RD 2273/1977. Para el entonces ya denominado “régimen cerrado” no había prácticamente normas reglamentarias de aplicación y esta situación de práctica “*anomia*” *regimental*, obviamente, se dejó sentir cuando hubo una necesidad imperiosa de controlar a grupos de internos que, no por minoritarios, dejaban de causar gravísimos problemas a sus propios compañeros de internamiento, a los funcionarios y, repetimos, a la reforma penitenciaria entonces en ciernes<sup>43</sup>.

No empee la afirmación que acabamos de realizar la existencia de unas normas de 15 de febrero de 1968 dictadas por el CDI “para los establecimientos de cumplimiento de penas en régimen cerrado, intermedio y abierto, durante el periodo de transición, hasta que se disponga de los Equipos de Tratamiento (ET), previstos en el Decreto de 25 de enero de 1968”<sup>44</sup>. Y, desde nuestro punto de vista, no lo hace, básicamente, por dos razones. En primer lugar, porque, evidentemente, debían quedar fuera de su ámbito subjetivo de aplicación los internos preventivos, colectivo de reclusos que concentraba una mayor conflictividad y, en segundo, porque se observa una cierta inadecuación material de algunas de las normas previstas para el régimen cerrado, si lo que se pretendía era el verdadero control de internos extremadamente peligrosos y conflictivos. Baste decir al respecto que, sin diferenciación alguna por grupos de clasificación interior, estaba prevista la realización de actividades comunes durante 16 horas al día (las otras 8 estaban dedicadas al descanso nocturno)<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pág. 135.

<sup>43</sup> En general, no es infrecuente que en los procesos de modernización, en nuestro caso del sistema penitenciario, quede un rastro de desestructuración o anomia.

<sup>44</sup> Estas normas pueden consultarse en la REP, nos. 180/181 de 1968.

<sup>45</sup> Sin perjuicio de lo dicho y sin entrar, ni mucho menos, en un análisis pormenorizado de estas normas, cabe hacer algunos comentarios:

- 1) Evidentemente, la situación carcelaria en 1968 no era la misma que la acabada de describir en el apartado anterior.
- 2) Los establecimientos de régimen cerrado se concebían en estas normas como de máxima seguridad tanto exterior como interior y con un régimen estricto de orden y de disciplina que, con la aplicación taxativa de las normas reglamentarias, permitiese el control detallado y minucioso de las actividades de todos y cada uno de los internos. Esta concepción general del régimen cerrado no se correspondía luego con normas restrictivas específicas, por ejemplo, de limitación de las actividades en común.
- 3) Sin embargo, si se localizan normas concretas típicas de los antaño regímenes restrictivos y aseguradores y que posteriormente se incorporarán, convenientemente modificadas, a los desarrollos reglamentarios del régimen cerrado: la declaración de que los principios de seguridad orden y disciplina informarían con carácter prevalente la vida de este tipo de establecimientos; la observancia puntual del horario; la censura de la correspondencia y el control de las comunicaciones y visitas; la realización de cacheos, requisas y formaciones; la distribución de los internos en grupos y la regulación del paso de uno a otro en función de su evolución, etc., etc.

Muestra palpable de la inadecuación de la normativa existente, reglamentaria y no reglamentaria, para el control de determinados internos, fueron las Órdenes-Circulares (OC) de la DGIP de 3 de febrero y de 24 de julio de 1978 (OC/24-07-78). La primera, dictada por Jesús Haddad, tendía “a contrarrestar la presión de grupos organizados que en los centros penitenciarios alteran el orden y la disciplina”, concentrando en el Centro Penitenciario de El Dueso (Santoña, Santander) a los internos más conflictivos<sup>46</sup>. La segunda fue dictada por GARCÍA VALDÉS y se englobaba, en el conjunto de todas las que emitió, dentro del grupo de las dirigidas a ir asegurando una ordenada convivencia en el interior de los centros. Por su evidente interés para nuestro trabajo vamos a prestar atención especial a uno de los apartados en que quedaba aquella dividida pues, en el estado de vacío de normas al que nos hemos referido, significaba la entrada en escena de un instrumento normativo que hacía posible el imprescindible control de los internos más peligrosos y conflictivos.

La OC/24-07-78 no fue pionera en demostrar la preocupación del CDI por la consecución de una ordenada convivencia en los establecimientos, convivencia que, según la propia disposición, venía siendo afectada por algunos comportamientos colectivos de los reclusos, “incitados por un grupo reducido de los mismos, ayuno de cualquier norma de civilizado comportamiento”. Esa preocupación traslucía en las OC de 29 y 31 de mayo (sobre autolesiones y normas de convivencia, respectivamente), de 6 de junio (sobre requisas y cacheos periódicos), así como en la Orden telegráfica de 15 de julio, referida a la posibilidad de aplicar a los internos más peligrosos un régimen de “vida mixta” (celular)<sup>47</sup>, cuando no el traslado a los departamentos celulares de otros Centros Penitenciarios. La OC/24-07-78 completaba, pues, esta normativa, especialmente la última indicada, pretendiendo poner al alcance de las Juntas de Régimen “todos los medios legales posibles para evitar que conductas como las que se han venido produciendo se repitan”. No obstante, bien se encargaba de advertir la OC que las medidas en ella contenidas no implicaban ningún tipo de retroceso en los planes de reforma, sino, a lo sumo, “rectificación de actitudes ante una minoría de reclusos comprobadamente violentos y conflictivos y que precisamente ponen en serio peligro el objetivo reformista deseado”.

De los tres apartados de la OC/24-07-78 nos interesa el primero que es donde se recoge el régimen celular a aplicar a determinados internos. Vamos a dividir el estudio de esa parte en dos grandes apartados:

#### A) Motivos de aplicación del régimen celular y traslado a departamentos especiales.

Como motivos, se refería la OC/24-07-78 (como las anteriores de 31 de mayo y la telegráfica de 15 de julio), a casos de fuga, de graves alteraciones de la convivencia (motines, incendios, destrucción de instalaciones, enfrentamientos, palizas a otros internos), indisciplina manifiesta (agresiones, amenazas, coacciones, insultos o provocaciones a los funcionarios) y negativa arbitraria al cumplimiento de órdenes legales

---

<sup>46</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *op. cit.*, pág. 14.

<sup>47</sup> En el Capítulo I hemos tenido ocasión de comprobar que en la regulación efectuada por el RSP/1930 para los Departamentos celulares, se preveía que en ellos estuviesen alojados, además de otros colectivos de reclusos, los asignados a la primera parte del segundo periodo del sistema progresivo, denominada precisamente “de vida mixta”. En esta parte no salían de la celda más que para la asistencia al taller, escuela y para el desempeño de servicios mecánicos dentro de la prisión (vid. apartado 4.1 Capítulo I).

(conducciones, asistencia a juicio oral y ejecución de sanciones disciplinarias). Además de a los autores de tales actos, el régimen celular podía ser aplicado también a sus instigadores, si bien de forma más restringida y con las garantías expresamente indicadas (valoración por las Juntas de Régimen, estudio cuidadoso del expediente penitenciario y aprobación por el CDI de la propuesta correspondiente).

En los supuestos indicados, plenamente justificado por la peligrosidad manifiesta de los internos, previo el cumplimiento de la sanción reglamentaria correspondiente y a juicio de las Juntas de Régimen, se podría aplicar el “*régimen de vida mixta (celular)*”, con propuesta motivada a la DGIP de traslado a uno de los departamentos especiales habilitados entonces al efecto, en los casos de imposibilidad de ejecución de tal régimen en el Centro Penitenciario donde se cometió la falta, o cuando, aún siendo viable tal cumplimiento, razones excepcionales de seguridad, a criterio del CDI, así lo aconsejasen. Dice GARCÍA VALDÉS que a los departamentos celulares de Burgos, El Dueso, Cartagena, Ocaña o el Puerto, que estaban incomprensiblemente infrautilizados, fueron trasladados “cuantos preventivos o condenados mostraban una mayor conflictividad o peligrosidad, anticipo del régimen cerrado que vendría a establecer el art. 10 de la Ley Penitenciaria, recuperando estos lugares su útil función primigenia e, incomprensiblemente, desaprovechada”<sup>48</sup>.

#### B) Concreciones regimentales.

En general, el régimen celular consistía en una limitación de las actividades en común de los reclusos, así como en un mayor control y vigilancia sobre los mismos. En particular, la OC/24-07-78, establecía las siguientes normas:

1.- Las comunicaciones orales, que se limitaban estrictamente a los familiares, debían ser siempre intervenidas y podían suspenderse por razones de seguridad, interés del tratamiento y buen orden del establecimiento.

2.- Las comunicaciones escritas de estos internos sufrían las restricciones que su especial situación requería, censurándose la de los penados e interceptándose la de los preventivos mientras se solicitaba de los Tribunales y Jueces de quienes dependiesen la autorización judicial procedente.

3.- Estaban excluidos de las comunicaciones en sala independiente previstas en el art. 85.4 del RSP/1956. Introducidas en el Reglamento por la reforma operada por el RD 2273/1977, se trataba de lo que hoy conocemos como comunicaciones especiales.

4.- Estaban excluidos de la posibilidad de disfrutar permisos de salida (previstos en el art. 109, letras c) y d) del RSP/1956 y desarrollados por la OC de 21 de abril de 1978).

5.- Estaban excluidos del régimen de “cogestión”, recogido en la instrucción 4.4. de la OC de 13 de abril de 1978 y que hacía referencia a la participación de los internos en la organización de determinadas actividades (cine, juegos recreativos, deporte, etc. etc.)

---

<sup>48</sup> GARCÍA VALDÉS, C., “La Ley Penitenciaria: los orígenes ...”, pág. 6.

Cuando, más adelante, vayamos estudiando el régimen cerrado en la LOGP y sus primeros desarrollos reglamentarios nos daremos cuenta de la importancia que tuvo la OC/24-07-78 en orden a posibilitar el control de los internos más peligrosos y conflictivos puesto que la configuración general del régimen cerrado y algunas de las medidas incluidas en aquélla fueron incorporadas a los preceptos legales y reglamentarios. De momento, debemos subrayar cuatro órdenes de cuestiones insitas en aquélla: primero, la definición de los motivos de aplicación del régimen celular; segundo, el traslado de los internos que se sujetasen al mismo a departamentos especiales; tercero, la concreción de determinadas limitaciones regimentales; y, cuarto, la exclusión de los sometidos al régimen celular de aquéllas actividades o medidas previstas cuyo desenvolvimiento necesitaba contar con un cierto grado de confianza en el comportamiento de los internos.

Un año después de dictada la OC/24-07-78 entró en funcionamiento el Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado de Herrera de la Mancha (Ciudad Real). Para completar este apartado y dado su interés en cuanto representaba, desde un punto de vista estructural y funcional, una de las primeras concreciones prácticas al régimen cerrado en aquéllos años, vamos a dar cuenta de parte de la información que sobre el Centro se recogía en el Informe General de la DGIP 1980 (contraído al año anterior)<sup>49</sup>.

Se afirma en el Informe que, indiscutiblemente, este edificio fue el que más impacto causó en los medios especializados, siendo inaugurado el 18 de julio de 1979. Su necesidad era apremiante porque la aparición en el campo de la delincuencia de individuos de gran peligrosidad vino a demostrar que la red de establecimientos penitenciarios existentes no estaba preparada para este tipo de internos, constatándose la inexistencia de un solo centro que ofreciese garantías suficientes o que fuese invulnerable a posibles ataques desde el exterior o, desde la perspectiva interior, que presentasen ciertas garantías de seguridad ante posibles algaradas, motines o intentos de fuga. Consecuentemente, continúa el Informe, desde la DGIP se acometió la tarea de construir “una nueva prisión de alta seguridad” que cumpliera con una de las “misiones características” encomendadas a las Instituciones Penitenciarias por el art. 1 LOGP: la custodia y retención de presos y penados.

El Informe contiene una descripción estructural bastante detallada del Centro, manteniéndose que la idea matriz del proyecto fue la de no identificar el concepto de prisión de régimen cerrado con un establecimiento inhóspito, frío, inhumano, de aspecto aterrador u opresivo.

De toda la información facilitada, vamos seguidamente a prestar atención a la más relevante para nuestro estudio que es, sin duda, la relacionada con algunos aspectos de la vida regimental de cada uno de los módulos o departamentos que posibilitaba la clasificación interior de los reclusos -que eran cuatro más el de aislamiento- destinados en el Establecimiento:

---

<sup>49</sup> *Informe General 1980*, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Imp. Talleres penitenciarios, Alcalá de Henares (Madrid), 1980, págs. 55-63.

-Módulo-1. Estaba atendido por siete funcionarios en servicio de 24 por 48 horas. Las normas regimentales eran, fundamentalmente, las siguientes: prohibición de comunicarse los internos entre sí, así como de producir ruidos que dificultasen la vigilancia<sup>50</sup>; paseo durante una hora de los internos, en grupos de seis y bajo la presencia de tres funcionarios; comunicaciones de veinte minutos de duración como mínimo; ausencia de censura para ninguna clase de libros o revistas “salvo casos muy excepcionales, pero siempre comunicándose al interno”; no aplicación de la redención de penas por el trabajo como beneficio penitenciario.

-Módulo-2. Estaba atendido el módulo por tres funcionarios en servicio de 24 por 48 horas. Las normas de este departamento eran iguales a las acabadas de citar con la salvedad de que el paseo se verificaba en grupos de seis o siete internos, “con entera libertad de hablar, pasear, jugar, etc.”, pero siempre en presencia de dos funcionarios. Además, a los internos de este módulo ya les era aplicable el beneficio penitenciario de la redención de penas por el trabajo, siempre, claro está, que cumpliesen el resto de requisitos legalmente establecidos.

-Módulos 3 y 4. Las normas era las mismas ya indicadas, con la única diferencia que los paseos se realizaban, en el primero, en grupos de 10 internos, aumentándose a 15 en el segundo. Evidentemente, también podían redimir penas por el trabajo.

Había dos normas de carácter general para todo el Centro, una relacionada con los paquetes y otra con el servicio de economato. Sólo se admitían paquetes dirigidos a los internos entregados directamente por ventanilla, tras su correspondiente control y cacheo, nunca los remitidos por correo o agencia de transporte. Salvo para los sancionados, “que en lugar de café toman nescafé”, el economato funcionaba para todos los internos sin restricción, realizándose las compras a través de un encargado -se entiende que un interno que desempeñase ese destino-, quien les entregaría personalmente los productos adquiridos en presencia de un funcionario. Se autorizaba el tabaco a todos los internos sin excepción.

-Aislamiento. Estaba atendido por tres funcionarios en servicio de 24 por 48 horas. Para este departamento, las normas regimentales eran las siguientes: media hora de paseo individual en el patio en solitario en presencia de un funcionario; posibilidad de disposición de libros de propiedad de los internos y de la biblioteca del Centro, entregados personalmente por el maestro; ducha obligatoria dos veces por semana y voluntaria cuando el interno lo deseara; comunicaciones orales, una vez por semana por tiempo de 5 a 10 minutos, con un solo familiar, para los “sancionados”, aumentándose el tiempo de 15 a 20 minutos “para los de observación de conducta”<sup>51</sup>; comunicaciones escritas una vez por semana, ampliables previa solicitud al Director.

A modo de resumen, se afirmaba en el Informe que desde su inauguración el establecimiento funcionaba, conforme a los fines previstos en el artículo 10 de la LOGP, como Centro de Cumplimiento de Régimen Cerrado para penados calificados de peligrosidad extrema o inadaptación a los regímenes ordinario y abierto y, excepcionalmente, para preventivos inadaptados al régimen que les era propio, afirmándose, ade-

---

<sup>50</sup> Esta norma evoca la “regla del silencio” a la que nos hemos referido en varias ocasiones en el Capítulo I.

<sup>51</sup> Dos colectivos pues de internos podía albergar el departamento de aislamiento: “sancionados” (entendemos que, obviamente, a la sanción de aislamiento en celda) y sometidos a un régimen de “observación de conducta”.

más, que las normas de régimen interior se adecuaban también a lo dispuesto en la Ley, caracterizándose por una limitación de las actividades en común de los internos y por un mayor control y vigilancia sobre los mismos<sup>52</sup>.

Hoy día, las normas anteriores -algunas de gran contundencia y severidad<sup>53</sup>- no pueden ser valoradas adecuadamente sin tomar en consideración la convulsa y crítica situación que atravesaban los establecimientos penitenciarios españoles en aquellos años y la imperiosa necesidad de reacción institucional, que ya hemos reiterado hasta la saciedad, con respecto a determinados internos que hacían imposible una ordenada convivencia.

Hemos podido comprobar que de un estado de práctica anomia regimental con respecto al régimen cerrado y, por consiguiente, de la ausencia de instrumentos normativos que hiciesen posible el control de ciertos reclusos se pasó a otro simbolizado por la entrada en funcionamiento de un establecimiento de máxima seguridad donde regían unas normas regimentales muy rígidas que entonces se consideraban adecuadas, encontrando en medio la regulación de la OC/24-07-78, antecedente inmediato del régimen cerrado que vendría a configurar, muy poco después, la LOGP y, más tarde, el RP/81.

### 1.3. El tránsito parlamentario de la Ley Penitenciaria con respecto al régimen cerrado<sup>54</sup>

La LOGP, fue aprobada por unanimidad en el Pleno del Congreso de los Diputados de 24 de julio de 1979, por 24 votos a favor, ninguno en contra y dos

---

<sup>52</sup> Concluía el Informe esta parte dedicada al Establecimiento de Herrera de la Mancha, haciéndose eco de la campaña desatada contra el mismo, a las pocas semanas de su apertura y desde diferentes ámbitos e instancias, por presuntos malos tratos inferidos a los internos a él destinados y que fue motivo de respuesta por la DGIP que, además, hizo llegar a la opinión pública la información precisa para una toma de conciencia, no sólo sobre la necesidad del Establecimiento, sino también “de la condición de los reclusos allí albergados, muchos de los cuales, desde el momento de su ingreso, provocan situaciones intolerables” (*Informe General 1980*, pág. 63).

No es el momento ni el lugar para entrar a analizar, siquiera de forma superficial, la polémica desatada en aquél momento en torno al Establecimiento de Herrera de la Mancha y a los presuntos malos tratos denunciados entonces sobre algunos internos. Si es necesario, no obstante, aludir en esta sede a dos órdenes de cuestiones. En primer lugar, a los destemplados e injustos ataques personales de que fue entonces objeto Carlos García Valdés a cuenta de la entrada en funcionamiento del Centro (vid., por ejemplo, REVUELTA, M., *Sumario 22/79. Herrera de la Mancha. Una historia ejemplar*, La piqueta, Queimada Ediciones, Madrid, 1980, *passim*). En segundo lugar, dejando expresa constancia de que nos hemos manifestado y nos manifestamos contundentemente y sin ambages en pro de la persecución y erradicación de cualquier forma de malos tratos o de rigor innecesario para con las personas privadas de libertad, debemos hacer referencia a que, en algunas ocasiones, desde ciertos sectores, se confunden, de forma no intencionada o intencionada y de cara a la opinión pública, los mecanismos legales de reacción frente a comportamientos agresivos y violentos de una minoría de internos (arts. 10 y 45 LOGP) con formas de tortura, malos tratos o rigor innecesario (vid. al respecto, un poco más ampliamente sobre esta confusión, ARRIBAS LÓPEZ, E., “Funcionarios maltratados”, *Diario EL PAIS*, 20 de marzo de 1998 y también “Seguridad en las prisiones”, *Diario EL PAIS*, 11 de julio de 1988).

<sup>53</sup> Por ejemplo, la “regla del silencio” imperante en el Módulo-1, la media hora de paseo en el Departamento de Aislamiento y la ausencia de referencias en las normas modulares a cualquier actividad programada, deportiva o de otra índole.

<sup>54</sup> En la elaboración de este apartado se ha utilizado, básicamente, el libro de GARCÍA VALDÉS, C., *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981, *passim*. En esta obra se recoge, con respecto a cada artículo de la Ley, su Texto, el del Anteproyecto, el del Proyecto, el contenido de las Enmiendas presentadas, el Informe de la Ponencia, el Dictamen de la Comisión y el del Pleno.

abstenciones<sup>55</sup>. El 12 de septiembre, el Pleno del Senado aprobaría por asentimiento el Proyecto de LOGP, sin ninguna enmienda ni modificación con respecto al texto remitido por el Congreso<sup>56</sup>. Vamos a describir el recorrido parlamentario del Proyecto hasta que llegó ese momento, siguiendo el orden numérico de los artículos y disposiciones que, de una forma u otra, guardan relación con el régimen cerrado.

### 1.3.1. Artículo 10

Dice lo siguiente:

Artículo 10.

“1. No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, existirán establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales para los penados calificados de peligrosidad extrema o para casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, apreciados por causas objetivas en resolución motivada, a no ser que el estudio de la personalidad del sujeto denote la presencia de anomalías o deficiencias que deban determinar su destino al centro especial correspondiente.

2. También podrán ser destinados a estos establecimientos o departamentos especiales con carácter de excepción y absoluta separación de los penados, dando cuenta a la autoridad judicial correspondiente, aquellos internos preventivos en los que concurran las circunstancias expresadas en el número anterior, entendiéndose que la inadaptación se refiere al régimen propio de los establecimientos de preventivos.

3. El régimen de estos centros se caracterizará por una limitación de las actividades en común de los internos y por un mayor control y vigilancia sobre los mismos en la forma que reglamentariamente se determine.

La permanencia de los internos destinados a estos centros será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su ingreso.”

Prueba evidente de la necesidad, de la “amarga necesidad” como se la ha adjetivado, de incorporar a la legislación penitenciaria un régimen de las características del que estamos estudiando para casos de internos en los que concurran las circunstancias de peligrosidad extrema o inadaptación, es que durante el tránsito parlamentario del Proyecto no hubo enmienda de grupo político alguno que solicitase la supresión del art. 10. En este caso, más allá de su definitiva concreción, el acuerdo sobre la indispensabilidad del precepto fue evidente<sup>57</sup>.

Los que hemos ido denominando en Capítulo I como regímenes restrictivos y aseguradores se transformaron en un único régimen penitenciario que se vino a denominar,

---

<sup>55</sup> Atribuibles, al parecer, a un error en el mecanismo electrónico del sistema escrutador de la Cámara (*Informe General 1980*, pág. 18).

<sup>56</sup> Recibiendo el Director General de Instituciones Penitenciarias, Carlos GARCÍA VALDÉS, que asistía al debate en uno de los palcos, una cerrada ovación de los senadores puestos en pie (*loc. cit.*).

<sup>57</sup> GARCÍA VALDÉS, C., “El art. 10 de la LOGP ...”, pág. 85.

después de la reforma operada en el RSP/1956 por el D 162/1968, “régimen cerrado”<sup>58</sup>, de aplicación a quienes se mostrasen “hostiles o refractarios al tratamiento” (art. 5-c del RSP/1956 reformado). Bien, pues tanto en el Anteproyecto como en el Proyecto de Ley Penitenciaria que llegó a la Cámaras, se mantuvo la denominación de “establecimientos de régimen cerrado”, prefiriéndose esta a la, ya entonces trasnochada en opinión de GARCÍA VALDÉS, de “establecimientos de máxima seguridad”, de raigambre norteamericana, canadiense, belga y portuguesa, por considerar que reflejaba con mayor exactitud las características de la modalidad de cumplimiento que se trataba de instaurar<sup>59,60</sup>.

Al texto del art. 10 del Proyecto de Ley se presentaron cinco enmiendas, tres por parte del Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso y dos por la del Grupo Parlamentario Comunista que, con cierta inspiración en la exposición de GARCÍA VALDÉS<sup>61</sup>, podemos agrupar en base a la temática en la que incidían.

#### 1.3.1.1. Intervención de la autoridad judicial

Los Socialistas del Congreso, en la enmienda presentada al nº 2 del art. 10, querían que el destino de los internos preventivos a un establecimiento de régimen cerrado fuese autorizado previamente por la autoridad judicial correspondiente o, en su defecto, por el JVP, basando esta pretensión en que, al tener el Juez encomendada la salvaguarda de los derechos de los internos, sería necesario que fuese la autoridad judicial la que decidiese el internamiento en régimen cerrado, no siendo suficiente la mera comunicación. Es interesante señalar que en el Texto del Anteproyecto de Ley también se requería la previa autorización judicial para el internamiento de los preventivos en establecimientos de régimen cerrado; este condicionante, finalmente, no pasó al Proyecto.

Por su parte, la pretensión del Grupo Parlamentario Comunista, en las dos enmiendas presentadas (de adición de un cuarto apartado al art. 10, la primera y de reforma del segundo por coherencia con lo propuesto para el cuarto, la segunda), era que la calificación de peligrosidad extrema o de inadaptación fuese “acordada de plano” por el JVP o por el Juez Instructor, a propuesta de la Administración Penitenciaria y oído el interno. Si bien quedaba previsto que la Administración pudiese materializar el internamiento “por razones inaplazables”, las autoridades judiciales indicadas debían confirmar o revocar la resolución administrativa en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a su adopción.

Lo pretendido en estas enmiendas con respecto a la intervención de la autoridad judicial no prosperó, diciéndonos GARCÍA VALDÉS que, para reforzar la adecuación del texto originario, sostuvo entonces tres argumentos complementarios, a saber:

---

<sup>58</sup> Vid. apartado 6.2. Capítulo I.

<sup>59</sup> *Loc. cit.*

<sup>60</sup> La denominación legal, fruto de la evolución normativa que hemos ido exponiendo, no ha sido óbice para haya habido quien se refiriese constantemente al mismo como “régimen de máxima seguridad”. (MAPELLI CAFFARENA, B., “Consideraciones en torno al art. 10 de la LOGP”, *REP*, Extra 1, 1989, *passim*)

<sup>61</sup> GARCÍA VALDÉS, C., “El art. 10 de la LOGP..”, pags. 85-87.

primero, que la calificación de peligrosidad extrema o inadaptación son tareas científico-criminológicas o de valoración administrativa que corresponde hacer a los Equipos de Observación y Tratamiento (EOT) o a las Direcciones de los Centros, junto con los Educadores, no a los jueces directamente; segundo, la necesidad de contar con la previa resolución judicial imposibilitaría o dificultaría que la Administración pudiese reaccionar adecuadamente contra los actos violentos que pudieran protagonizar los internos preventivos; y, tercero, que la garantía judicial de los derechos de los internos quedaba a salvo, por un lado, en lo recogido en el art. 76.2.j), ya que entre las competencias de los Jueces de Vigilancia estaba la de conocer del paso de los internos a los establecimientos de régimen cerrado, a propuesta del Director del Centro y, por otro, en la posibilidad para éstos de acudir en apelación o queja ante la misma autoridad, reconocida en el art. 76.2.g)<sup>62</sup>.

### 1.3.1.2. Motivos de la sujeción al régimen cerrado

En la segunda de las enmiendas presentadas por los Socialistas del Congreso, se quería corregir la posible subjetividad en la estimación de la extrema peligrosidad o de la inadaptación contemplada en el art. 10.1, añadiendo que debía concurrir, además, “la comisión repetida de faltas disciplinarias muy graves”. Es decir, se pretendía volver, desde luego con otra configuración y distinto fundamento, a algo que hemos tenido ocasión de observar repetidamente en el Capítulo I y quedó superado definitivamente con la reforma operada por el RD 2273/1977 en el RSP/1956: la vinculación entre la comisión de determinadas faltas disciplinarias y la clasificación o regresión al primer periodo o grado de cumplimiento. Ahora no se trataba de “sancionar” formalmente al interno con la regresión de grado pero se “condicionaba” la misma a la comisión de repetidas faltas disciplinarias muy graves, lo cual, desde luego, podía ser tomado como una sanción añadida a la que a aquéllos hechos pudiera corresponder.

No se aceptó el texto propuesto en base a que la calificación de peligrosidad extrema o de inadaptación habría de efectuarse “siempre previo estudio detallado de la personalidad y la conducta de los internos, dentro de la cual entra, como uno de los datos, y quizá no de los más importantes, la comisión de faltas disciplinarias”. No obstante, en el Informe de la Ponencia, se introdujo, para reforzar todavía más las garantías, la exigencia de que la peligrosidad extrema y la inadaptación debiesen ser “apreciados por causas objetivas en resolución motivada”<sup>63</sup>.

### 1.3.1.3. Aspectos regimentales

La tercera de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso incidía en la ambigüedad con la que estaba redactado el número 3 del

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 86.

<sup>63</sup> *Loc. cit.*

art. 10 y en la gravedad de las medidas previstas, para proponer que fuera el propio texto de la Ley el que llamase la atención sobre la necesidad de que una norma jurídica de rango reglamentario determinase con precisión y seguridad las características regiminales que debían reunir los establecimientos de régimen cerrado.

En este caso, admitida por la Ponencia y posteriormente por la Comisión y el Pleno, la enmienda pasó a formar parte del Texto y, así, las notas de limitación de las actividades en común y del mayor control y vigilancia sobre los internos, características del régimen cerrado, se debían llevar a cabo “en la forma que reglamentariamente se determine”.

#### 1.3.1.4. Espacios penitenciarios de régimen cerrado

Independientemente de las enmiendas presentadas y por lo que toca a lo que podemos referirnos como espacios penitenciarios de régimen cerrado es conveniente resaltar que en el Texto del Anteproyecto de Ley y en el del Proyecto, en el número 1 del art. 10, se aludía únicamente a los “establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado”, siendo posteriormente, en el Informe de la Ponencia a las enmiendas presentadas, donde se añadió la previsión de existencia, junto a los centros anteriores, también de “departamentos especiales”.

#### 1.3.2. Artículos 47 y 48

Estos preceptos están así redactados:

##### Artículo 47.

“1. En caso de fallecimiento o enfermedad grave de los padres, cónyuge, hijos, hermanos y otras personas íntimamente vinculadas con los internos, alumbramiento de la esposa, así como por importantes y comprobados motivos, con las medidas de seguridad adecuadas, se concederán permisos de salida, salvo que concurren circunstancias excepcionales.

2. Igualmente se podrán conceder permisos de salida hasta de siete días como preparación para la vida en libertad, previo informe del equipo técnico, hasta un total de treinta y seis o cuarenta y ocho días por año a los condenados de segundo o tercer grado, respectivamente, siempre que hayan extinguido la cuarta parte de la condena y no observen mala conducta.”

##### Artículo 48.

“Los permisos a que se refiere el artículo anterior podrán ser concedidos asimismo a internos preventivos con la aprobación, en cada caso, de la autoridad judicial correspondiente.”

Por lo que se refiere a la discusión parlamentaria del art. 47, vamos a detenernos sólo en lo que a nosotros puede interesarnos. Nada hay que decir sobre el número 1

del artículo 47 que regula los permisos denominados extraordinarios; ni el Proyecto hacía distinciones entre los penados, haciendo tabla rasa, en este sentido, con relación al grado de tratamiento penitenciario en que estuviesen clasificados, ni se planteó enmienda alguna que pudiese alterar la cuestión en ese extremo.

Con respecto a los permisos ordinarios, que se conceden como preparación para la vida en libertad y fueron contemplados finalmente en el número 2 del art. 47, sí se planteó por el Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, mediante la presentación de la correspondiente enmienda, que los condenados en primer grado de tratamiento penitenciario pudiesen disfrutar también, igual que los de segundo y tercer grado, de unos días de permiso al año; en concreto, de seis días<sup>64</sup>. Esta enmienda incidía en algo recogido en el Anteproyecto y que posteriormente no se incorporó al Texto del Proyecto: la posibilidad de que los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario disfrutasen de permisos de salida ordinarios como preparación para su vida en libertad<sup>65</sup>. La enmienda no prosperó y, tácitamente, quedó excluida esa posibilidad.

El art. 48 fue aprobado tal cual se presentó, sin que hubiese enmienda alguna: el que fuera Texto del Proyecto se convirtió en Ley.

### 1.3.3. Artículo 65.4

Transcribimos completo el precepto mencionado por considerarlo de interés:

#### Artículo 65.

“1. La evolución en el tratamiento determinará una nueva clasificación del interno, con la consiguiente propuesta de traslado al establecimiento del régimen que corresponda, o, dentro del mismo, el pase de una sección a otra de diferente régimen.

2. La progresión en el tratamiento dependerá de la modificación de aquellos sectores o rasgos de la personalidad directamente relacionados con la actividad delictiva; se manifestará en la conducta global del interno y entrañará un acrecentamiento de la confianza depositada en el mismo y la atribución de responsabilidades, cada vez más importantes, que implicarán una mayor libertad.

3. La regresión de grado procederá cuando se aprecie en el interno, en relación al tratamiento, una evolución desfavorable de su personalidad.

4. Cada seis meses como máximo, los internos deberán ser estudiados individualmente para reconsiderar su anterior clasificación, tomándose la decisión que corresponda, que deberá ser notificada al interesado.

---

<sup>64</sup> En principio, el Texto del Proyecto contemplaba veinticuatro días de permiso al año para los clasificados en segundo grado de tratamiento y treinta y seis para los clasificados en tercero. Merced a una enmienda del Grupo Parlamentario Comunista, esos topes temporales finalmente se ampliaron a treinta y seis y cuarenta y ocho días por año, respectivamente, para los clasificados en segundo y tercer grado.

<sup>65</sup> El Anteproyecto era incluso más generoso que la enmienda posterior pues preveía un total de 18 días de permiso al año para los internos asignados al primer grado.

Cuando un mismo equipo reitere por segunda vez la calificación de primer grado, el interno podrá solicitar que su próxima propuesta de clasificación se haga en la Central de Observación. El mismo derecho le corresponderá cuando, encontrándose en segundo grado y concurriendo la misma circunstancia, haya alcanzado la mitad del cumplimiento de la condena.”

Las previsiones sobre la regresión de grado y la reiteración de la clasificación en primer grado por un mismo equipo, como todo el art. 65, no fueron objeto de enmienda alguna; tal y como estaban redactadas previamente en el Proyecto pasaron por el Dictamen del Pleno.

#### 1.3.4. Artículo 72.2

Dice lo siguiente:

Artículo 72.2.

“Los grados segundo y tercero se cumplirán respectivamente en establecimiento de régimen ordinario y de régimen abierto. Los clasificados en primer grado serán destinados a los establecimientos de régimen cerrado, de acuerdo con lo previsto en el número 1 del artículo 10 de esta Ley.”

Con respecto al precepto en general y, en particular por lo que nos importa a nosotros, a su último inciso, que establece que los internos clasificados en primer grado serán destinados a establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado, no se presentó enmienda alguna.

#### 1.3.5. Artículo 76.2.j)

Artículo 76.

“1. El Juez de Vigilancia tendrá atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta, resolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo prescrito en las leyes y reglamentos, salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse.

2. Corresponde especialmente al Juez de Vigilancia:

.../...

j) Conocer del paso a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos a propuesta del Director del establecimiento.

.../...”

Ni en el Texto del Anteproyecto ni en el del Proyecto de Ley figuraba como competencia específica del JVP la que acabamos de transcribir como letra j).

Con la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, se pretendió introducir una letra j) al art. 76 de este tenor: “*Aprobar el paso* a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos, a propuesta del Director del Establecimiento” (la cursiva es nuestra). La motivación de la propuesta estribaba en la gravedad y perjuicios que comporta la sujeción de los internos a tales medidas.

En el Informe de la Ponencia, el apartado j) se mantuvo pero cambiando el “Aprobar el paso ...” por “Conocer del paso...”; evidentemente, no es lo mismo una cosa que la otra.

### 1.3.6. Disposición Final Primera, número 2

El texto de la Disposición Final Primera de la LOGP es el siguiente:

“Los derechos reconocidos a los internos en esta Ley podrán ser suspendidos parcial y temporalmente por acuerdos de los Ministerios de Justicia e Interior en los supuestos de graves alteraciones del orden en un centro, que obliguen a la autoridad penitenciaria a requerir la intervención de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

1. Desde el momento en que intervengan dichas fuerzas asumirá la dirección del establecimiento penitenciario en cuanto a custodia, vigilancia y restauración del orden el Jefe de las mismas, sin perjuicio de continuar la autoridad penitenciaria en la dirección de las actividades de tratamiento, procedimiento administrativo en relación con las autoridades judiciales, régimen económico-administrativo y funciones asistenciales.

2. Independientemente del supuesto considerado en el número anterior, los Ministerios de Justicia e Interior podrán acordar, por razones de seguridad pública, que la custodia y la vigilancia interior de un establecimiento cerrado o de un departamento especial de éste corresponda a los Cuerpos de la Seguridad del Estado.

3. En los supuestos comprendidos en los dos párrafos anteriores se dará cuenta inmediata del acuerdo adoptado por los Ministerios de Justicia e Interior a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados a los efectos de que adopte la resolución que reglamentariamente proceda.”

Las previsiones contenidas en la Disposición Final Primera de la LOGP contemplan dos supuestos fácticos distintos -coyuntural uno y con vocación de cierta permanencia el otro- pero que requieren un mismo tratamiento: la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE). El primero se relaciona con los supuestos de graves alteraciones del orden en un centro, necesitados de una actuación puntual para reestablecerlo y el segundo con ciertos requerimientos de vigilancia y custodia de establecimientos de régimen cerrado o de departamentos especiales, tributarios, por el contrario, de una actuación continúa.

En el Texto del Anteproyecto no se hacía alusión a nada que tuviese que ver con este tipo de cuestiones<sup>66</sup>. Por el contrario, en el del Proyecto aparecían dos

---

<sup>66</sup> En la Disposición Final del Anteproyecto se daba un plazo de tres meses al Gobierno para presentar un proyecto de Ley de creación del Cuerpo de Asistentes Sociales al servicio de la Administración penitenciaria.

Disposiciones Finales, la primera relacionada con la suspensión parcial de los derechos reconocidos a los internos en la Ley en los supuestos de graves alteraciones del orden que obligasen a la autoridad penitenciaria a requerir la intervención de las FCSE y la segunda, sin mención alguna de suspensión de derechos, previsor de que, por razones de seguridad pública, la vigilancia de un establecimiento cerrado o de un departamento especial pudiese quedar a cargo de las FCSE.

Sobre el tema se presentaron varias enmiendas. El Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana solicitó la supresión de ambas disposiciones. El Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso, la conversión de la primera en una vinculada a la creación del Cuerpo de Asistentes Sociales y la pretensión, en la segunda, de creación de un Cuerpo Auxiliar Penitenciario de Vigilancia que estaría a cargo del control interior de los establecimientos o departamentos de régimen cerrado y, eventualmente, del orden en casos de emergencia o excepción. Finalmente, el Grupo Parlamentario Comunista con su enmienda quería dar entrada en el tema a la autoridad judicial de vigilancia penitenciaria pues, aún reconociendo que, en casos de graves alteraciones en los centros, se podría requerir la intervención de las FCSE, pretendía que el Juez tuviese facultades para ratificar o levantar la medida, pudiendo él mismo, además, decretar la suspensión parcial de los derechos de los internos.

Ninguna de las enmiendas, tal y como estaban presentadas, prosperó. El Informe de la Ponencia refundió las dos disposiciones del Proyecto en una sola con varios apartados, pasando así el Texto por el Dictamen de la Comisión y el del Pleno.

## **2. EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA: “IDEOLOGÍA DE LA NECESIDAD” VERSUS “IDEOLOGÍA DE LA INOCUIZACIÓN”, IMPORTANCIA Y ANTECEDENTES**

### **2.1. “Ideología de la necesidad” versus “ideología de la inocuización”**

Con relación al art. 10 de la LOGP, nudo gordiano del subsistema constituido por el régimen cerrado, ha dicho GARCÍA VALDES en reiteradas ocasiones: “Tanto en el momento de elaboración de este precepto, como ahora, en que esta figura vuelve a estar de actualidad, su existencia ha sido ampliamente aceptada como una ‘amarga necesidad’ ante las gravísimas conductas que grupos de internos, tan reducidos como violentos, plenamente imbuidos en la subcultura carcelaria e incapacitados para una normal y ordenada convivencia llevan a cabo con cierta frecuencia en los establecimientos penitenciarios, amotinándose, incendiando o destruyendo las instalaciones, cometiendo graves delitos sobre otros internos o, entre otras conductas, enfrentándose o agrediendo a los funcionarios de vigilancia”<sup>67</sup>.

Aún haciendo el imprescindible descuento merced a la grave situación penitenciaria que hizo de telón de fondo del proceso de elaboración de la LOGP, las palabras

---

<sup>67</sup> GARCÍA VALDÉS, C., “El artículo 10 de la ...”, págs. 84-85; *Derecho Penitenciario ...*, pág. 201 y *Comentarios a la legislación ...*, pág. 52.

transcritas sobre su art. 10 no pueden ser tomadas como razón de ser de nada nuevo, sino como la más pura constatación de una necesidad histórica. Hemos visto en el Capítulo I que normas relacionadas con el sometimiento a determinados internos a unos regímenes carcelarios especialmente restrictivos y aseguradores han existido prácticamente desde que la pena privativa de libertad se empezó a sistematizar erigiéndose en pena principal del universo punitivo. Para matizar esta afirmación no habría casi que decir que ni los sistemas de cumplimiento de la pena de prisión han sido siempre los mismos, ni los regímenes restrictivos y aseguradores, ni tampoco los motivos por los que se ha sujetado a algunos reclusos a los mismos. Las cosas, por fortuna, desde comienzos del siglo XIX hasta hoy han dado un giro copernicano. Y por eso, sólo pretendemos poner de manifiesto una constante exigencia histórica que viene a fundamentar la existencia intemporal de normas relativas a la colocación de determinados internos, por diferentes causas, en un régimen carcelario más duro y expeditivo que el que se podía considerar como de general aplicación.

Parecidas afirmaciones realizó FERNÁNDEZ ARÉVALO cuando justificaba la necesidad de existencia de unos establecimientos “de seguridad reforzada” para algunos internos: “Desde su aparición y a lo largo de su historia, la realidad penitenciaria ha venido a demostrar la constante existencia de grupos minoritarios de internos caracterizados por su extraordinaria peligrosidad, derivada en algunos casos de su personalidad criminológica, -multireincidentes, integrantes de grupos o bandas organizadas, de índole mafiosa o terrorista-, y en otros de su personalidad penitenciaria, marcada por una trayectoria de participación en graves alteraciones regimentales, como intentos de evasión, motines, secuestros y agresiones contra funcionarios u otros reclusos, incendio y destrucción de instalaciones, u otras análogas”<sup>68</sup>.

Por lo que venimos diciendo no podemos estar de acuerdo con lo afirmado por GARRIDO GUZMÁN cuando, hablando de la aplicación del art. 10 de la Ley a internos preventivos, decía que: “La medida tiene carácter excepcional y *constituye una novedad* impuesta por la realidad prisional española [la cursiva es nuestra]”.<sup>69</sup> Desde luego, resultaba original la regulación que el art. 10.2 LOGP dio a la aplicación a preventivos del régimen cerrado pero la necesidad subyacente no era ni mucho menos nueva; al contrario, se había venido sintiendo históricamente. Recordemos a este respecto lo que hemos visto en el Capítulo precedente sobre el régimen especial de aislamiento aplicable a detenidos y presos y que se mantuvo, casi sin variación, desde el RD/1913 hasta el RSP/1956<sup>70</sup>.

Históricamente, han sido variadas las causas por las que a determinados internos se aplicaban unos regímenes carcelarios restrictivos y aseguradores<sup>71</sup>. Nuestra Ley Penitenciaria, hoy día, sólo considera necesario hacerlo en los casos de peligrosidad extrema o inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, únicos motivos que constituyen en la actualidad el fundamento de la sujeción al régimen cerrado.

---

<sup>68</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., “El régimen cerrado” en *Derecho Penitenciario y democracia*, Fundación El Monte, Sevilla, 1994, pag. 311.

<sup>69</sup> GARRIDO GUZMÁN, L., *Manual de Ciencia Penitenciaria*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983, pág. 247.

<sup>70</sup> Vid. el apartado 7 del Capítulo-I.

<sup>71</sup> Vid. Capítulo I.

Sin embargo, la “cárcel de máxima seguridad” (régimen cerrado), en ocasiones, no se ha percibido como la respuesta a una necesidad, sino como muestra clara del predominio actual del pensamiento preventivo general y con ello de la crisis y revaloración de la pena privativa de libertad<sup>72</sup>. Dentro de esta idea general, BUSTOS RAMÍREZ se planteó una bifurcación dentro del sistema penitenciario: “Por una parte hay un régimen *normal* y, por otra, un régimen *especial* [así llama a lo que conocemos como régimen cerrado]. En el primero se trata de cumplir con un plan de reforma que *platee un mínimo de garantías* dentro de la pena privativa de libertad, que elimine dentro de lo máximo posible los efectos destructores de la personalidad del sujeto. Por tanto, se trata de un régimen que está en concordancia con los objetivos y fines proclamados por la Constitución para el sistema penal en su conjunto. Pero, por otra parte, nos encontramos con un régimen especial, en que se perpetúan todas aquellas características que han servido de fundamento a las críticas formuladas contra la pena privativa de libertad en los últimos cincuenta años”<sup>73</sup>.

La constatación de este aserto le lleva a patentizar, incluso, una crisis del propio sistema constitucional: “No se puede negar entonces el hecho de que el establecimiento especial constituye una crisis del movimiento de reforma de la pena privativa de libertad -plasmado en el art. 25.1 [sic] de la Constitución- constituyendo por lo tanto una crisis del propio sistema constitucional”<sup>74</sup>.

Cada uno de los dos caminos en que, según BUSTOS RAMÍREZ, se bifurca el sistema penitenciario representa dos tendencias: “Una tendencia de *principios del Estado moderno* pretende seguir actuando sobre la siquis de los sujetos; en cambio la otra vuelve a la idea antigua del sistema penal consistente en actuar sobre los cuerpos. Se trata de *asegurar* la vinculación corporal, de *separar* físicamente a los sujetos. De ahí el propio nombre de establecimiento *especial*. La idea de *tormento* en el sentido de relación diferenciada con el sistema normal o establecimiento normal vuelve a reaparecer, *el sujeto es tratado en forma especial, sufre en su cuerpo* (sin fin útil o externo concreto social: no hablar, no pasear, etc.). Es la idea del castigo y de defensa social mediante el concepto de seguridad [...] y que en definitiva, como hemos visto, no se diferencia del régimen especial y, por el contrario, se identifica con él”<sup>75</sup>.

En la base de los que BUSTOS llama, casi permanentemente, “establecimientos especiales” para referirse a los de régimen cerrado, está, según su planteamiento, la “ideología de la *inocuidación*”, pero, comoquiera que ésta representa una contradicción abierta con el espíritu constitucional y con los derechos fundamentales, es necesario “recurrir a la *ideología de la diferenciación*. Hay sujetos sustancialmente *diferentes*. Esta *diferenciación* ha exigido siempre el establecimiento de un conjunto de coordenadas superiores, que requieren conocimientos especiales para su determinación y que

---

<sup>72</sup> BUSTOS RAMÍREZ, J., “Pena privativa de libertad y política criminal en los establecimientos de máxima seguridad” en *Jornadas sobre privaciones de libertad y derechos humanos*, Jueces para la Democracia, Hacer, Barcelona, 1988, pág. 95.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pág. 99-100.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pág. 100. La expresión “establecimiento especial” empleada por BUSTOS no debe llevar a ningún tipo de confusión con los “establecimientos especiales” cuya existencia, al lado de los de “preventivos” y los de “cumplimiento de penas”, prevé la LOGP (art. 7). Los establecimientos especiales son aquéllos en los que prevalece el carácter asistencial, distinguiéndose los Centros hospitalarios, los psiquiátricos y los de rehabilitación social (art. 11 LOGP).

<sup>75</sup> BUSTOS RAMÍREZ, J., *op. cit.*, págs. 100-101.

no están a disposición del común de las personas”<sup>76</sup>. Por esa idea de diferenciación, afirma el mismo autor, la ley penitenciaria habla de peligrosidad extrema y de inadap-tación: “La ideología de la *diferenciación* marcada sobre criterios científicos permite legitimar, al igual que en el siglo pasado, el juicio de desviación [...]. El desviado se identifica de esta manera con el *disidente* y el sistema penal adquiere así en última instancia un carácter político inmediato *discriminatorio*. Se trata de *inocuzar al disidente del sistema*, ya sea el sistema general (el peligroso en extremo) o del sistema particular carcelario (el inadaptado)”<sup>77</sup>.

Con un discurso también radical, MUÑAGORRI LAGUÍA considera, en general, que en los establecimientos de régimen cerrado o los departamentos especiales previstos en el art. 10 LOGP se presentan como la manifestación más contraria a toda pretensión reformadora, como mecanismo de definición de lo que no debe existir<sup>78</sup>, y, a la vez, en una agudización de los rasgos más contundentemente afirmativos del control y de la disciplina penitenciaria, “como uso del terror penitenciario”<sup>79</sup>. Por otro lado, en la peligrosidad extrema y en la inadap-tación como motivos para la sujeción al régimen cerrado previsto en el art. 10 LOGP observa un mecanismo selectivo que no es ajeno “a los sucesivos mecanismos de selección que se producen y reproducen fuera” de la cárcel<sup>80</sup>. Así, mantiene, si el trabajador no sólo es expropiado de los medios de producción, de los instrumentos de su trabajo, sino también del control sobre ellos, transformándose en valor para “otro”, también el preso no sólo es expropiado de su libertad, sino incluso de un posible control sobre su “no libertad”, de su posible resistencia<sup>81</sup>.

Nos situamos claramente en contra de este tipo de planteamientos que, en ocasiones, nos parecen tan desenfocados que los sitúan en planos ciertamente delirantes. No otro calificativo merece la utilización de la misma terminología que empleó Michel FOUCAULT (actuación sobre los cuerpos, suplicios, sufrimiento) al referir el sistema de penas imperante a mediados del siglo XVIII para identificar uno de los regímenes penitenciarios instituidos a finales del XX por una ley tan garantista y avanzada como nuestra LOGP<sup>82</sup>. Tampoco es excesivamente comedido ni razonable vincular ese régimen como una especie de “tormento”, con todas las connotaciones que arrastra esa palabra, y menos aún hablar de “terror penitenciario”.

Frente a posicionamientos como el de BUSTOS RAMÍREZ y MUÑAGORRI LAGUÍA, nosotros insistimos en la idea de necesidad -todo lo amarga que se quiera-

---

<sup>76</sup> *Loc. cit.*

<sup>77</sup> *Ibid.*, pág. 102.

<sup>78</sup> “Por su articulación para la destrucción es por lo que se plantea como tecnología de la irrealidad, como máquina de creación de inexistencia, articulación técnica y política para definir, para ‘crear inexistencia’ y de ahí que su mayor o menor visibilidad se adecue a su fin de obtener como resultado, como producto, lo inexistente” (MUÑAGORRI LAGUÍA, I. “El papel de las prisiones especiales de máxima seguridad en la política criminal española y europea”, *Control social del delito: críticas y alternativas*, Salahaketa, Gobierno Vasco, Bilbao, 1991, pág. 225; del mismo autor, “Tecnología de la irrealidad: cárceles de máxima seguridad, incomunicabilidad y sublimación autoritaria”, *Criminología y Derecho Penal al servicio de la persona*, Libro-Homenaje al Profesor Antonio Beristáin, Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, 1989, págs. 1085 y ss.).

<sup>79</sup> *Ibid.*, pág. 218, *passim*.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pág. 225.

<sup>81</sup> *Loc. cit.*

<sup>82</sup> FOUCAULT, M., *Vigilar y castigar*, 3ª ed., Siglo XXI Editores, Madrid, 1978, págs. 11 y ss.

que está detrás del régimen cerrado penitenciario. Por emplear una terminología homologable con la del primer penalista, en la base de esa categoría regimental no está la “ideología de la inocuización” (al menos como él la entiende), ni la “ideología de la diferenciación” que, en su argumentación, legitima a la primera, sino que está la *ideología de la necesidad*. En este sentido, aunque del estadio ideológico y filosófico descendamos a los niveles más prosaicos de la acuciante realidad, debemos recordar, por ejemplo, que, según hemos visto más arriba, el control de determinados internos que, con su actuación, además de atentar contra la vida e integridad física de las personas, estaban poniendo en serio peligro a la reforma penitenciaria emprendida durante la transición, fue una verdadera necesidad. De ahí, del análisis de ese concreto control y las formas concretas que se desarrolla, se puede retornar al estadio ideológico y filosófico para hilvanar, en un plano abstracto y conceptual, todos los discursos que se quieran, pero no por ello pueden invertirse los términos: *en la base del control de algunos internos con la aplicación de un régimen carcelario restrictivo y securitario está su necesidad y no una ideología inocuizadora y diferenciadora*<sup>83</sup>.

Nuestra última aseveración puede demostrarla el recorrido normativo histórico que hemos expuesto. En efecto, por la forma en cómo se ha producido la evolución histórica de los regímenes restrictivos y aseguradores que desembocaron en el régimen cerrado instituido en el RSP/1956 después de la reforma operada en el mismo por el D 162/68 y por el RD 2273/1977, hemos podido comprobar que en los años 1977-1978, de máxima conflictividad, no había un instrumento normativo penitenciario adecuado que pudiese dar respuesta a la necesidad de control de determinados internos que, por mucho que estuviesen ejerciendo un control sobre su “no libertad”, no por ello, reiteramos, dejaban de atentar contra la vida y la integridad física de las personas, además de hacer irrespirable el ambiente en el interior de los Centros e imposibilitar la propia reforma penitenciaria. Así, podemos advertir que esa necesidad se apreció, si se permite la expresión, *ex novo*, dado que en el tiempo histórico se volvía a partir del cero representado por un vacío normativo con respecto al régimen cerrado, situación de anomia que cambió la OC/24-07-78. Si el control de esa minoría de internos, volviendo a patentizar una constante histórica, no se hubiese revelado, más que como necesario, imprescindible, seguramente no se hubiesen elaborado unas normas como las contenidas en el art. 10 LOGP por más que, detrás de ellas, puedan vislumbrarse planteamientos filosóficos e ideologías de la más variada índole.

## 2.2. Importancia y antecedentes

Decía hace tiempo MAPELLI CAFFARENA que el análisis de las normas reguladoras del internamiento en un “establecimiento de máxima seguridad” es una de las

---

<sup>83</sup> En el Capítulo VIII, dedicado a examinar los efectos preventivos del régimen cerrado mediante el estudio criminológico de las muertes violentas producidas en prisión en el periodo 1990-2008, pensamos que queda patente que las fluctuaciones en la tasa de muertes guardan relación directa con la variable independiente que hemos denominado *control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad*; englobada en la misma se encuentran precisamente los desarrollos normativos del régimen cerrado. Esa conclusión, aunque sea provisional, refuerza la idea de necesidad que subyace en la existencia del régimen cerrado y de unos desarrollos adecuados del mismo.

claves que permite conocer el grado de adaptación de un orden legal “a las exigencias de un Estado Social y Democrático de Derecho”. Al mismo tiempo, manifestaba que la gravedad de este internamiento “por la incidencia en la esfera íntima de la persona y por las secuelas de prisionización que produce” justifica sobradamente la necesidad y el interés por revestir de las mayores garantías jurídicas no sólo el proceso que culmina con el ingreso en este tipo de establecimientos, sino también la vida dentro de ellos<sup>84</sup>. De ahí, la importancia de cómo se enfoque su regulación.

La base de toda la regulación normativa del régimen cerrado lo constituye el art. 10 LOGP. GARCÍA VALDÉS encontraba sus antecedentes legislativos en el art. 525 LECrim<sup>85</sup>, los artículos 25, 50 f) y 113 del RSP/1956 y la OC/24-07-1978, examinada en el apartado anterior<sup>86</sup>. Nosotros, después del recorrido histórico realizado en el Capítulo I, esos antecedentes los localizamos también, de forma remota o cercana, en los regímenes restrictivos y aseguradores que hemos ido identificando y analizando, haciendo especial mención como último estado evolutivo y por lo que toca al RSP/1956 después de las reformas de 1968 y 1977, al régimen cerrado con respecto a los penados clasificados en primer grado de tratamiento y al régimen especial de aislamiento aplicable a los preventivos, contemplado en el párrafo segundo del art. 12 RSP/1956.

### 3. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO

Con la intitulación de este apartado queremos referirnos a los sitios, a los lugares donde, dentro de la infraestructuras carcelarias, deben ser ingresados y quedar alojados los internos penados clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2 LOGP (internos 1º/art. 10.2 LOGP)<sup>87</sup> y que, por ende, están sujetos al régimen cerrado.

La LOGP, después clasificar, en su art. 7, los establecimientos penitenciarios en establecimientos de preventivos, de cumplimiento de penas y especiales, y de determinar, en el art. 9, que los segundos podrán ser de régimen ordinario y abierto, en el art. 10.1 dice: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, existirán establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales [...]”. El desgajamiento de estos espacios de la clasificación general de los establecimientos de

---

<sup>84</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *op. cit.*, pág. 127.

<sup>85</sup> Sobre la posibilidad de adoptar medidas extraordinarias de seguridad contra detenidos y presos en casos de desobediencia, violencia o rebelión

<sup>86</sup> Después de las reformas operadas en el RSP/1956 por el D 162/1968 y por el RD 2273/1977, su art. 25 hacía referencia al destino de los penados, atendiendo a diversas circunstancias, a los establecimientos más idóneos en orden a su tratamiento y al de los detenidos y presos a los que se considerasen más adecuados. El 50 RSP/1956 fijaba las bases a las que debía responder el régimen general de los establecimientos de cumplimiento, recogiendo, en la letra f) un régimen disciplinario tendente a conseguir que los internos adquiriesen hábitos de orden, disciplina espontánea, interés por el trabajo y sentimiento de la propia responsabilidad. Finalmente, el 113 RSP/1956 contenía las sanciones disciplinarias que se impondrían, diferenciándolas en función de que la falta cometida hubiese sido calificada como leve, grave o muy grave. GARCÍA VALDÉS, C., “El artículo 10 de la LOGP: discusión parlamentaria y ...”, pág. 85; *Derecho Penitenciario ...*, pág. 202; *Comentarios a la legislación ...*, págs. 52-53.

<sup>87</sup> A partir de ahora, para evitar repeticiones, nos referiremos a los internos penados clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2 LOGP, sujetos al régimen cerrado, con la expresión abreviada “internos 1º/art. 10.2 LOGP”.

cumplimiento y la fórmula de redacción empleada resalta el carácter excepcional de los espacios de régimen cerrado, en consonancia con uno de los rasgos más sobresalientes de la LOGP explicitados en su Preámbulo: “potenciación del régimen abierto y reducción del cerrado a supuestos extraordinarios”.

Conforme a lo establecido en el art. 72.2 LOGP y en concordancia con lo dispuesto en su art. 10.1, los internos penados clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario, serán destinados a *establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales*. A tenor de lo previsto en el art. 10.2, también a los internos preventivos, si bien con carácter de excepción y absoluta separación de los penados, se les podrá destinar a ese tipo de establecimientos o departamentos<sup>88</sup>.

Como dijo en su momento LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, la inteligencia de la frase “establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales” no es nada fácil<sup>89</sup>. Después de desechar de plano, para conocer la voluntad del legislador, los elementos histórico y lógico y de reconocer que tampoco ayudan el gramatical ni el sistemático señalados por SAVIGNY<sup>90</sup>, toma en consideración las diferentes posibilidades que el art. 10.1 de la Ley permite:

“a) Si admitimos para /o/ un valor copulativo, la Ley ordena entonces que existan establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado y también departamentos especiales [...]

b) Todavía dentro del valor copulativo puede pensarse que la Ley ordena que exista un único régimen penitenciario, pero permite elegir en dónde ha de establecerse ese régimen: bien en todo un establecimiento, o sólo en una parte de él (departamento) o, finalmente, en ambos [...]

c) Si se prefiere el valor disyuntivo, entonces la Ley no permite simultanear ambos casos: sólo existirá uno de ellos pero no nos dice cuál.

d) Por último, el valor explicativo convierte ambos términos en sinónimos y a uno de ellos en redundante<sup>91</sup>.

La conclusión obvia a la que llegó este autor es que cualquier interpretación imaginable entra dentro de los límites de la Ley, “hasta el punto de difuminarse el propio mandato legislativo”<sup>92</sup>.

Aunque volveremos sobre la cuestión al hablar de los distintos desarrollos reglamentarios de la LOGP y de cómo entendieron éstos el mandato del legislador, nos inclinamos por dar a la “o” un valor copulativo en el sentido expuesto por LÓPEZ

---

<sup>88</sup> La separación de los internos a los que se sujetaba a un régimen restrictivo y asegurador y su destino a unos espacios penitenciarios determinados ha sido una constante histórica, tal y como hemos podido comprobar en el Capítulo I. También hemos visto que en la OC/24-07-78 se preveía el destino de algunos internos a alguno de los “departamentos especiales” habilitados al efecto.

<sup>89</sup> LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J., “Los establecimientos penitenciarios” en *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2<sup>a</sup>, Edersa, Madrid, 1986, pág. 211.

<sup>90</sup> *Ibid.*, pág. 212 y su referencia. Es un lugar común para los juristas la referencia a los cuatro elementos que señalaba SAVIGNY para la interpretación de las normas: el gramatical, lógico, histórico y sistemático; éste último tiene por objeto el lazo íntimo que une las instituciones y reglas del derecho en una basta unidad.

<sup>91</sup> *Ibid.*, págs. 214-215.

<sup>92</sup> *Ibid.*, pág. 215.

BARJA DE QUIROGA en su opción b), esto es, se prevé, dentro del sistema de individualización científica de cumplimiento de las penas privativas de libertad, un régimen penitenciario particular, el cerrado, para los internos clasificados en primer grado (art. 72. 1 y 2 LOGP) y ésta permite elegir a qué espacios han de ir destinados en función de las infraestructuras disponibles y de diferentes necesidades, como, por ejemplo, la de evitar o disminuir el desarraigo social del penado (art. 12.1, *in fine*): a un establecimiento enteramente a ellos dedicado o un departamento, situado en un centro no enteramente dedicado a los internos clasificados en primer grado, que llama *especial* porque realmente lo es dentro del conjunto de otros departamentos, que son mayoría, donde se aplican los *regímenes generales* (ordinario y abierto). En esta interpretación, consideramos que la palabra “especial” podía sustituirse por “particular”, “singular” o “específico”. Por otra parte, si el legislador hubiese querido hablar de cosas materialmente distintas desde una perspectiva regimental pensamos que hubiese empleado, en el art. 10.1, una expresión igual o parecida a la de “establecimientos o departamentos de régimen cerrado o de régimen especial”, volviendo a marcar las diferencias en el último inciso del art. 72.2 para decir algo semejante a: “Los clasificados en primer grado serán destinados a los establecimientos de régimen cerrado o de régimen especial, de acuerdo con lo previsto e el número 1 del artículo 10 de esta Ley”.

Defender la opción de que el mandato del legislador se dirige a que funcionen, junto a los establecimientos de régimen cerrado, departamentos especiales de régimen cerrado en centros donde se aplica un régimen distinto, no significa, como se pretendió por algunos autores, dar carta de naturaleza a la existencia de “celdas de castigo” o “galerías de castigo”<sup>93</sup>. Significa, por el contrario, entrar a valorar en conjunto otras circunstancias, de las que, sin ánimo alguno de exhaustividad, nos permitimos destacar las siguientes: que no resulte cuantitativamente necesario, desde el punto de vista de las infraestructuras, contar con muchos establecimientos penitenciarios exclusivamente destinados para régimen cerrado -no olvidemos que el primer grado estadísticamente es muy minoritario-; evitar o aminorar el desarraigo social de los penados clasificados en primer grado mediante una conveniente distribución geográfica de establecimientos y departamentos especiales de régimen cerrado; evitar en lo posible, por razones evidentes de política penitenciaria, una excesiva concentración de internos calificados como extremadamente peligrosos o inadaptados en unos mismos espacios que podrían convertirse en difíciles de controlar, etc.

Una cosa debemos advertir de inmediato antes de continuar, con independencia de que volvamos sobre ello de forma recurrente. Defender como se ha defendido que la LOGP no tiene como espacios penitenciarios *regimentalmente distintos* los establecimientos de régimen cerrado y los departamentos especiales, sino que las diferencias vienen dadas únicamente por condicionantes estructurales, no significa que, dentro del régimen cerrado previsto legalmente, no puedan establecerse, vía reglamentaria, distintos tipos de modalidades de vida o, si se prefiere, distintos sub-regímenes. Y todo en base al principio de individualización científica, una de cuyas manifestaciones

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, pág. 215-216. También, en el mismo sentido, GARRIDO GUZMÁN, L., *Manual de Ciencia Penitenciaria...*, pág. 259; “Régimen penitenciario e instituciones de máxima seguridad”, *Eguzkilore-Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, nº extraordinario, enero 1988, pág. 153.

es, para nosotros, que debe intervenir con cada interno de la forma tratamental que resulte más adecuada y en el marco regimental más idóneo para esa intervención. Cerrar el paso a esta opción sería tanto como decir, verbigracia, que tampoco podrían diferenciarse distintas modalidades de vida dentro del régimen abierto porque la Ley no las distingue o que, en el marco del régimen ordinario, no podrían distinguirse, por ejemplo, controles de seguridad más o menos intensos en función de la conflictividad de los internos, de su adaptación, de si disfrutaban o no de permisos de salida, etc., etc. Todo ello por no referirnos al principio de flexibilidad recogido en el art. 100.2 RP/1996 que permite combinar aspectos característicos de cada uno de los grados de clasificación y, por ende, de los regímenes penitenciarios que pueden ser tomados como su materialización práctica, sin que la LOGP prevea absolutamente nada al respecto. Es decir, negar una posibilidad y afirmar la otra sería tanto como postular que podrían conceder permisos de fin de semana a un penado clasificado en segundo grado, o situarle bajo control telemático, o sea, adoptar medidas que impliquen su práctica excarcelación en base a necesidades de individualización, pero no diferentes modalidades de vida dentro del régimen cerrado en función de los grados de control a mantener sobre los internos y las necesidades de seguridad por imperativos individualizadores.

La que acabamos de exponer no ha sido ni es opinión generalizada. Por el contrario, siempre se ha considerado deseable que fuese la propia Ley la que distinguiese dos modalidades de vida dentro del régimen cerrado, sin que se tenga por suficiente que esa diferenciación quede marcada a nivel reglamentario<sup>94</sup>. De hecho, en los momentos previos a la aprobación del CP se intentó introducir en su texto una Disposición adicional que modificase diferentes aspectos de la LOGP con el objetivo de dotar de la necesaria cobertura a algunas de las reformas que venía a introducir el RP/96. Una de esas modificaciones afectaba precisamente al art. 10 y consistía en sustituir la partícula “o” por la “y” entre las expresiones “establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado” y “departamentos especiales”. Con tal modificación se pretendía instituir legalmente una diferenciación regimental, de tal forma que a los primeros espacios fuesen destinados los internos caracterizados por la inadaptación a los regímenes ordinario y abierto y a los segundos los internos en los que se apreciase una peligrosidad extrema. Ese intento no prosperó y, finalmente, en el CP no apareció disposición alguna modificadora de la LOGP. Sin embargo, el RP/1996, siguiendo la línea del de 1981 en su primera redacción y de las órdenes, circulares e instrucciones de la Administración Penitenciaria dictadas en el periodo 1984-1996, volvió a diferenciar dos modalidades de vida, es decir, a conformar una duplicidad regimental dentro del régimen cerrado.

Para finalizar, conectando con la praxis penitenciaria, debemos decir que, actualmente, la diferenciación de espacios penitenciarios de destino determinada reglamentariamente es, en muchos casos, más virtual que real, ya que los mismos lugares

---

<sup>94</sup> La diferenciación de dos sistemas de vida dentro del régimen cerrado que hizo el RP/81 (régimen cerrado común, previsto en su art. 46 y régimen cerrado especial, previsto en el 47), desapareció con la reforma operada en el mismo por el RD 787/1984, de 26 de marzo, reduciéndolo a uno sólo -“el común”-, “al no realizar tal distinción la propia Ley General Penitenciaria”, según el Preámbulo del Real Decreto reformador.

(departamentos) alojan a internos asignados a una y otra modalidad. En estos supuestos, por consiguiente, hay más una diferenciación regimental que otra espacial.

#### 4. LA SUJECIÓN AL RÉGIMEN CERRADO

Vamos a acometer en este apartado la tarea de determinar de qué manera y por qué motivos los internos, sean penados o preventivos, pueden quedar sujetos a la categoría regimental más rígida instituida por la LOGP. Nos centraremos primeramente en la clasificación o regresión al primer grado de internos penados para pasar, a continuación, a exponer cómo pueden quedar sometidos al régimen cerrado los internos preventivos por la aplicación del art. 10.2 LOGP. Más tarde, nos centraremos en los aspectos procedimentales y en la necesidad de explicitación de los motivos por los cuales se sujeta a un interno al régimen cerrado<sup>95</sup>.

##### 4.1. Clasificación o regresión a primer grado de penados

La clasificación penitenciaria ha sido definida como el conjunto de actuaciones de la Administración Penitenciaria que concluyen en una resolución que atribuye al penado un grado de tratamiento -clasificación inicial- o bien cambia uno que se había asignado anteriormente -progresión o regresión-, y que determina el establecimiento penitenciario de destino<sup>96</sup>.

La clasificación y, especialmente la clasificación en primer y en tercer grado, por las consecuencias jurídicas que lleva aparejadas, son de las más importantes decisiones que debe adoptar la Administración Penitenciaria. En el primer caso, “por la gravedad de la restricción de derechos que conlleva” en comparación con la situación jurídica más generalizada de un penado en segundo grado<sup>97</sup>. A los mecanismos para operar esa importante y grave decisión vamos a referirnos en este apartado.

Dada la necesidad de coherencia y de hacer una interpretación integradora de varios preceptos de la Ley, debemos prestar atención, en primer lugar, a varios artículos ubicados en el Título III de la LOGP que, como bien sabemos, lleva la rúbrica “Del tratamiento”. Después de proclamar el art. 72.1 LOGP que las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, siendo el último el correspondiente a la libertad condicional, el segundo inciso del número 2 del mismo art. 72 LOGP determina que los clasificados en primer

---

<sup>95</sup> En algunos aspectos, la diferenciación que hemos hecho en la sistematización de este apartado entre cuestiones materiales y formales o procedimentales, que consideramos necesaria a efectos de claridad expositiva, no deja de ser discutible por la asignación de uno u otro tema o aspecto a uno u otro apartado por causa de que, en ocasiones, no es posible separar con nitidez las cuestiones sustantivas de las adjetivas.

<sup>96</sup> ALARCÓN BRAVO, J., “Cumplimiento efectivo de la pena privativa de libertad: efectividad material” en *La ejecución de la sentencia penal*, Madrid, 1994, pág. 89. En el segundo caso, tercer grado, la importancia reside en la alteración que supone a lo dispuesto, en principio, por la sentencia judicial condenatoria.

<sup>97</sup> En el segundo caso, tercer grado, la importancia reside en la alteración que supone a lo dispuesto, en principio, por la sentencia judicial condenatoria.

grado “serán destinados a los establecimientos de régimen cerrado, *de acuerdo con lo previsto en el número 1 del artículo 10 de esta Ley*”.

El art. 63 LOGP dice que para la individualización del tratamiento, “tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, destinándose al establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado, y, en su caso, al grupo o sección más idóneo dentro de aquél” y que la clasificación debe tomar en cuenta “no sólo la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, sino también la duración de la pena y medidas penales en su caso, el medio a que probablemente retornará y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento”. Por su parte, el párrafo primero del 65.3 LOGP, condiciona la regresión de grado a que “se aprecie en el interno, en relación al tratamiento, una evolución desfavorable de su personalidad”<sup>98</sup>.

Volvamos ahora al art. 10 LOGP. Según lo dispuesto en su número 1, “existirán establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales para los penados calificados de peligrosidad extrema o para casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, apreciados por causas objetivas en resolución motivada, a no ser que el estudio de la personalidad del sujeto denote la presencia de anomalías o deficiencias que deban determinar su destino al centro especial correspondiente”.

Haciendo una interpretación sistemática e integradora de preceptos que, desde luego, a estas alturas de vigencia de la LOGP, debe distar mucho de ser original, podemos decir que los internos en los que, bien inicialmente o por una evolución desfavorable de su personalidad con relación al tratamiento (art. 63, primer inciso, y art. 65.4, párrafo primero, LOGP), denoten, en virtud de las circunstancias o factores de que se trate, una peligrosidad extrema o una inadaptación a los regímenes ordinario y abierto (art. 10.1 LOGP), serán clasificados en primer grado de tratamiento (art. 72.1 LOGP) y destinados a un establecimiento de régimen cerrado (arts. 72.2 y 10.1 LOGP).

Los motivos o causas desencadenantes de la mecánica normativa cuyo funcionamiento hemos tratado de describir -que no se sale fuera del sistema de individualización científica de ejecución de las penas de prisión y que, por no salirse, conduce a la clasificación en primer grado o a la regresión a éste- son la apreciación en el interno, siempre dentro del marco de lo preceptuado por el art. 63 LOGP con respecto a la clasificación inicial y por el 65.3 con respecto a la regresión, de una peligrosidad extrema o de una inadaptación a los otros regímenes penitenciarios (art. 10.1 LOGP), a no ser, claro está, que se patentice la presencia de anomalías o deficiencias que deban determinar su destino al centro especial correspondiente.

---

<sup>98</sup> Tanto para la clasificación inicial como para revisión son muy importantes los estudios de personalidad del interno, si bien, obviamente, éste puede negarse legítimamente a su realización. En estos casos, el EOT llega a sus conclusiones por vías menos directas y, por lo tanto, menos fiables, no siendo de recibo, por otra parte, la impugnación de las conclusiones psicológicas por parte del interno cuando éste se niega a cooperar con las técnicas tendentes al estudio de su personalidad (AAP de Madrid, Sección 1ª, de 27-12-89).

Conviene insistir en que, para operar la sujeción al régimen cerrado de un interno, tan importante, o más, es la apreciación de la peligrosidad extrema o de la inadaptación como la *no apreciación* de anomalías o deficiencias psíquicas que debieran determinar no aquélla sujeción, sino el destino al centro especial de carácter asistencial que corresponda. Así, estamos de acuerdo con lo defendido por FERNÁNDEZ ARÉVALO, en el sentido de que al estudio o propuesta de regresión a primer grado se debería acompañar un informe psiquiátrico de los servicios médicos que descarten la presencia de tales anomalías o deficiencias<sup>99</sup>. Esta postura es especialmente atinada si consideramos que los internos afectados por las mismas, con sus actos, pueden protagonizar incidentes en los Centros que podrían llevar a su colocación en régimen cerrado cuando realmente no son reveladores de peligrosidad extrema o inadaptación, sino precisamente de las alteraciones psíquicas que padecen, tributarias de un adecuado tratamiento médico-psiquiátrico y no de la aplicación de un régimen penitenciario restrictivo y asegurador<sup>100</sup>.

#### 4.1.1. El primer grado y el sistema de individualización científica. La clasificación en primer grado por “necesidades terapéuticas”

¿Se está de acuerdo -antes y ahora- en que sólo y exclusivamente puede clasificarse en primer grado a un interno cuando se aprecie peligrosidad extrema o inadaptación o puede hacerse también si se considera necesario para su tratamiento, es decir, por imponderables terapéuticos aunque aquéllos motivos no concurran? Esta pregunta nos dirige al ámbito de las relaciones entre el tratamiento y el sistema de individualización científica, por un lado, y la clasificación en primer grado y la existencia de espacios penitenciarios de régimen cerrado, por otro.

El que la LOGP plasme o concretice los motivos de destino a los establecimientos de régimen cerrado o departamentos especiales en su Título I, dedicado a los establecimientos y medios materiales (del que forma parte el art. 10 LOGP), y no en el Título III, referido al tratamiento, y que aquéllos motivos tengan que ver, *prima facie*, con aspectos regiminales o de orden de los establecimientos penitenciarios, ha llevado a LEGANÉS GÓMEZ, todavía hoy día, a decir que la actual regulación induce a confusión sobre cuál sea “la genuina naturaleza jurídica del primer grado en el sistema de individualización científica”<sup>101</sup>. Así, defiende, haciendo suyas consideraciones de MANZANARES SAMANIEGO realizadas bastante tiempo atrás<sup>102</sup>, que los establecimientos o departamentos de régimen cerrado parece que quedan desgajados del esquema general de clasificación y tratamiento “para convertirse en centros

---

<sup>99</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 322. En el Capítulo V, dedicado a la configuración normativa reglamentaria y no reglamentaria actual del régimen cerrado, comprobaremos que, recientemente, el CDI ha insistido especialmente en estos aspectos (vid. apartado 4 Capítulo V).

<sup>100</sup> No obstante, en algunas ocasiones, dilucidar cuándo estamos ante una anomalía o deficiencia que necesita de tratamiento que se ha manifestado en actos violentos cometidos en el interior de los Centros no siempre es fácil. En estos supuestos deben ser determinantes los informes médicos y psiquiátricos.

<sup>101</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S., *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2005, pág. 78.

<sup>102</sup> MANZANARES SAMANIEGO, J.L., “La clasificación”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986, pág. 954.

dedicados exclusivamente a satisfacer las exigencias del binomio *peligrosidad-inadaptación*<sup>103</sup>. Por lo tanto, siguiendo estos planteamientos, aunque a primera vista pudiera parecer que el régimen cerrado se inscribe en el ámbito del sistema de individualización científica, “la regulación legal introducía determinados elementos que lo alejaban de aquél y lo inscribía en el ámbito represivo”<sup>104</sup>. Insistiendo en la misma aseveración, a pesar de reconocer que el RP/96 introdujo cambios sustanciales, mantiene finalmente que la clasificación en primer grado queda “fuera del ámbito de la individualización científica”<sup>105</sup>.

En un plano crítico parecido, TAMARIT SUMALLA, al acometer el estudio del primer grado y de los establecimientos de régimen cerrado, resalta las contradicciones de la LOGP, ya que, por un lado, consecuente con su voluntad transformadora, cae en el voluntarismo a la hora de erigir el tratamiento en columna vertebral del régimen penitenciario y, por otro, “cede a los imperativos de la realidad y no ahorra recursos que permitan resolver los problemas de orden público penitenciario” presentando su “cara más dura” en el art. 10 LOGP<sup>106</sup>. Hace referencia también el mismo autor a la inquietud que produce el que se lleguen a mezclar los criterios de aplicación contenidos en ese precepto con la vinculación que se produce en el art. 72.2 LOGP entre ingreso en un espacio penitenciario de régimen cerrado y la clasificación determinada por la evolución en el tratamiento<sup>107</sup>.

La separación entre lo que, en una visión excesivamente estrecha para nuestra opinión, puede considerarse como individualización científica unida a necesidades treatmentales o terapéuticas y lo que puede adscribirse a requerimientos regimentales ligados al orden y seguridad de los establecimientos, lleva a ARANDA CARBONEL a exponer dos vías de clasificación o aplicación del primer grado: una, la determinada por el enjuiciamiento y valoración global desfavorable de los factores establecidos en el art. 63 LOGP y, en términos de regresión, por la evolución negativa del 65.3 LOGP, y, otra, la impuesta por el art. 10 LOGP para los penados calificados de peligrosidad extrema o inadaptados a los regímenes ordinario y abierto<sup>108</sup>.

Los planteamientos citados de ARANDA y también de LEGANÉS GÓMEZ, cada uno con su peculiaridad, lo que hacen es anotar y decantarse sobre una vieja polémica que hoy día, a nuestro modo de ver, debe considerarse superada, especialmente desde la entrada en vigor del RP/96, y que tiene que ver precisamente con lo que se observaba como dos caminos que podían desembocar en una clasificación o regresión a primer grado.

A esta doble vía de acceso se refería, en términos muy críticos, MAPELLI CAFFARENA, defendiendo que no podía aplicarse el mismo régimen carcelario a quienes eran un peligro para la seguridad del centro (art. 10 LOGP) y a quienes, sometidos al

<sup>103</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S., *op. cit.*, pág. 78.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pág. 79.

<sup>105</sup> *Ibid.*, pág. 82.

<sup>106</sup> TAMARIT SUMALLA, J.M., *Curso de Derecho Penitenciario* (VV.AA), 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 270-271.

<sup>107</sup> *Ibid.*, pág. 271.

<sup>108</sup> ARANDA CARBONEL, M.J., “Una aproximación práctica a la clasificación penitenciaria”, *REP* n° 252-2006, pág. 44.

tratamiento, “acuerdan con el terapeuta una serie de medidas de mayor control como medio (art. 77.1 LOGP) para lograr una progresión terapéutica”. Consecuentemente, defendía que el traslado a un centro de máxima seguridad (espacio penitenciario de régimen cerrado) podía producirse por peligrosidad extrema o inadaptación (art. 10 LOGP) y por una evolución desfavorable de la personalidad (art. 65.3 LOGP) y de la conducta (art. 343.3 RP/81)<sup>109</sup>. En parecido sentido, MANZANARES SAMANIEGO decía que, evidentemente, “no es lo mismo una *clasificación* en primer grado a efectos del tratamiento conforme al sistema de individualización científica y una *calificación* de peligrosidad recogida y valorada conjuntamente con la inadaptación al régimen ordinario o al abierto” para concluir defendiendo dos vías de acceso al primer grado: los casos en que así proceda en el marco del tratamiento y aquéllos otros en que la peligrosidad y la inadaptación manifiesta a los regímenes ordinario y abierto lo hiciesen aconsejable<sup>110</sup>.

En definitiva y resumiendo, cabían dos líneas interpretativas. Para la primera, a la clasificación en primer grado se podía llegar por un doble camino: teniendo en cuenta todo lo dispuesto en el Título III de la LOGP dedicado al tratamiento, *por necesidades terapéuticas* y, además, valorando lo contenido en su art. 10, *por necesidades regiminales*. Para la segunda, sólo podría clasificarse a un interno en primer grado si se apreciase en el mismo peligrosidad extrema o inadaptación. Esta segunda postura, a juicio de ALARCON BRAVO, tendría a su favor que es sencilla, con posibilidades de objetivación y de llegar a conclusiones sin complicaciones ni grandes dificultades; además, favorecería la seguridad jurídica en un tema especialmente grave y delicado por los derechos del interno que quedan afectados<sup>111</sup>. No obstante, según seguía exponiendo el mismo autor en 1988, la postura de la DGIP, competente para decidir precisamente la clasificación y el destino de los internos, mientras existió el Servicio Técnico y Jurídico, fue más próxima a la señalada en primer lugar<sup>112</sup>, si bien, con posterioridad, las indicaciones transmitidas eran de poder fundamentar la clasificación en primer grado “basándose en una u otra postura interpretativa”<sup>113</sup>. Tanto fue así que, todavía en 1994, FERNÁNDEZ ARÉVALO, después de decir que a raíz de la reforma reglamentaria de 1984 se acentuó la tendencia a restringir la clasificación en primer grado a los supuestos de peligrosidad extrema e inadaptación, daba cuenta de que todavía podían observarse “determinados penados clasificados en primer grado, de peligrosidad e inadaptación no extrema, en establecimientos o departamentos de régimen ordinario”<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *op. cit.*, pág. 135. También, del mismo autor, “Los establecimientos de máxima seguridad en la legislación penitenciaria”, *Eguzkilore-Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, n° extraordinario, enero 1988, págs. 137 y ss.

<sup>110</sup> MANZANARES SAMANIEGO, J.L., *op. cit.*, págs. 956-957.

<sup>111</sup> ALARCÓN BRAVO, J., *op. cit.*, pág. 21.

<sup>112</sup> Así en una resolución de regresión a primer grado de 8 de octubre de 1984, se fundamentaba que “so pena de conculcar la esencia misma de la clasificación [...] y el título III de la Ley [...] las disposiciones que el Reglamento recoge en su artículo 43.3 [...] han de entenderse como de simple regulación complementaria que, enlazando con el artículo 10 de la Ley, permite la clasificación en primer grado, además de los casos en que así proceda en el marco del tratamiento, en aquéllos otros en que la peligrosidad o inadaptación manifiesta a los regímenes ordinario o abierto lo hagan igualmente aconsejable”. A esta misma resolución clasificatoria se refirió MANZANARES (MANZANARES SAMANIEGO, *op. cit.*, pág. 957), aportando además el dato de que la misma fue recurrida ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria correspondiente, que la confirmó mediante Auto de 26 de noviembre del mismo año.

<sup>113</sup> La indicación fue transmitida en una reunión de Directores de Centros Penitenciarios celebrada dos años antes (ALARCON BRAVO, J., *op. cit.*, pág. 21).

<sup>114</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 321.

Además de esas dos líneas interpretativas, tampoco faltaban opiniones para las que la separación e independencia entre el sistema de grados de clasificación penitenciaria y lo contemplado en el art. 10 LOGP llegaba a tal extremo que se decía ese precepto regulaba una situación peculiar o excepcional “en la que pueden encontrarse internos preventivos o penados clasificados en principio en cualquiera de los grados penitenciarios [...]”<sup>115</sup>. El corolario de semejante afirmación -que, evidentemente, tuvo aplicaciones en la práctica- era que, en principio al menos, podía tenerse a un interno clasificado en tercer grado (al que le corresponde el régimen abierto de semi-libertad, según el art. 72.2 LOGP) en régimen cerrado en base a su peligrosidad extrema o inadaptación<sup>116</sup>. Al tratarse de una evidente aporía quedamos eximidos de mayores comentarios sobre el particular.

Independientemente de esa posición extrema, con los sucesivos desarrollos reglamentarios de la LOGP se buscaron argumentos en defensa de una u otra postura interpretativa<sup>117</sup>. No obstante, con referencia única a la LOGP y con la innegable ventaja que sin duda supone los años transcurridos desde su promulgación, insistimos en que una interpretación sistemática e integradora de las normas es la más adecuada que se puede mantener: los internos que, bien inicialmente o por una evolución desfavorable de su personalidad con relación al tratamiento (art. 63, primer inciso, y art. 65.4, párrafo primero, LOGP), denoten una peligrosidad extrema o una inadaptación a los regímenes ordinario y abierto (art. 10.1 LOGP), serán clasificados en primer grado de tratamiento (art. 72.1. LOGP) y destinados a un establecimiento de régimen cerrado (arts. 72.2 y 10.1 LOGP). En defensa de esta interpretación podemos detenernos todavía un poco más.

El que a un interno se le clasifique en primer grado de tratamiento en base a su peligrosidad extrema o inadaptación no implica en modo alguno que nos estemos apartando del sistema de individualización científica de cumplimiento de las penas de prisión. Diríamos todavía más: la apreciación de tales circunstancias -y el juicio sobre su aminoración o desaparición- debe venir dado precisamente de un estudio individualizado del interno realizado por especialistas. La clasificación en primer grado por tales motivos -ligadas en muchos casos a exigencias regiminales y de seguridad, pero en otros no- no sólo no resulta incompatible con las necesidades de tratamiento, sino que puede resultar imprescindible para iniciar el recorrido que tiene como objetivo último la reinserción social del interno y como etapa intermedia su adaptación al régimen ordinario.

El apartamiento del sistema de individualización científica y la incompatibilidad que se ha querido ver en la clasificación en primer grado por los motivos recogidos en el art. 10 LOGP, tiene como razón de ser la identificación que algunos autores han hecho entre lo que, al menos conceptualmente, tiene que estar separado: tratamiento, por un lado y sistema de individualización científica y clasificación, por otro. El tratamiento es un conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados (art. 59 LOGP), el de individualización

---

<sup>115</sup> CARMENA CASTRILLO, M., “Artículo 10 y primer grado penitenciario”, ponencia presentada en la *V Reunión de JVP*, Madrid, 1990.

<sup>116</sup> Algunos preceptos del RP/81 daban pie a defender esa postura; vid. apartado 3.1.1 Capítulo III.

<sup>117</sup> Vid., más adelante, apartados 2 y 3.1.1 y 3.1.2 Capítulo III.

científica es el sistema de ejecución de las penas privativas de libertad (art. 72 LOGP) y la clasificación el instrumento básico, elemental, la *conditio sine qua non*, para que ese sistema pueda funcionar, ya que si éste se define como “separado en grados” correspondiendo a cada uno un régimen penitenciario distinto, los penados habrán de ser, se quiera o no, clasificados en alguno de ellos. El tratamiento es voluntario, la aplicación del sistema de individualización científica de cumplimiento, no; los internos pueden renunciar al tratamiento y a cualquier tipo de actividad terapéutica que se pretenda emprender sobre ellos pero no pueden decidir que no se les clasifique, ni abdicar del sistema de ejecución de la pena de prisión a la que han sido condenados y que están cumpliendo<sup>118</sup>.

La LOGP, por causa de que algunos de los derechos como ciudadanos de los penados están ya restringidos, rodea de garantías complementarias el que se opere, en razón a la clasificación en primer grado, todavía una mayor restricción, la que sin duda existe en los centros o departamentos de régimen cerrado. El que la primera de esas garantías sean unos motivos tasados para que pueda destinarse a un interno a ellos, previa clasificación en primer grado, y que éstos estén sistemáticamente ubicados fuera del Título dedicado al tratamiento -en el que se aborda, por añadidura, la clasificación y el sistema de ejecución de las penas de prisión-, muestra sólo la preocupación del legislador por definir claramente y cuanto antes cómo y para qué están concebidos unos espacios penitenciarios, sobre los que vuela la idea de excepcionalidad, identificados con los centros o departamentos de régimen cerrado, haciéndolo precisamente en el Título dedicado a los establecimientos y medios materiales. De una localización sistemática -mejorable, por supuesto, pero no determinante- no pueden extraerse conclusiones tales como la de que la clasificación en primer grado por peligrosidad extrema e inadaptación quede desgajada del sistema de individualización científica, se cuestione la naturaleza jurídica del primer grado dentro del mismo sistema o que la regulación legal introdujera elementos que alejaban al régimen cerrado del mismo sistema para inscribirlo “en el ámbito represivo”<sup>119</sup>. ¿Se habría dicho lo mismo si los motivos de clasificación en primer grado y colocación subsiguiente en régimen cerrado hubieran estado ubicados en el Título III de la Ley?; pensamos que probablemente no.

Considerando que la LOGP establece, claramente, sin distinciones ni diferenciaciones, que los internos clasificados en primer grado “serán destinados a los establecimientos de régimen cerrado, de acuerdo con lo previsto en el número 1 del artículo 10 de esta Ley” (art. 72.2, último inciso, LOGP) y que, por consiguiente, no hay legalmente un régimen cerrado para peligrosos o inadaptados y otro para los que no lo sean. ¿Qué motivos terapéuticos o tratamentales han podido o pueden concurrir para clasificar a un penado en primer grado fuera de los especificados por la Ley?, ¿el que, por ejemplo, como se ha llegado a decir en el pasado, el interno “acuerde” con su terapeuta una serie de medidas de mayor control como medio para lograr una progresión terapéutica<sup>120</sup>? Pensamos que no puede haber ninguno y, además, que las

---

<sup>118</sup> En este mismo sentido, el AJVP de Ciudad Real de 04-03-94, ante la petición de un interno de ser regresado a primer grado, como forma de rechazo a su situación penitenciaria, resolvió que la misma resultaba inviable “porque la clasificación es una cuestión de orden público en función de las pautas del art. 65 de la Ley Orgánica General Penitenciaria sobre la que no cabe disponibilidad por parte del interno ni siquiera en su perjuicio”.

<sup>119</sup> LEGANÉS GÓMEZ, *op. cit.*, pag. 79.

<sup>120</sup> MAPELLI CAFFARENA, “Los establecimientos de máxima seguridad ...”, pág. 137.

medidas de mayor control que, entre otras, la clasificación en primer grado y el régimen cerrado implican no se deciden de común acuerdo con el interno como si se tratase de su participación en una terapia de grupo o de su inclusión en un programa de mantenimiento con metadona, por poner un par de ejemplos.

¿Implican todos nuestros asertos que la clasificación en primer grado y el destino a un espacio penitenciario de régimen cerrado se “desgaje”, no ya del sistema de individualización científica de ejecución, sino de la misma mecánica legalmente impuesta para operar la clasificación en grados de tratamiento y la revisión periódica de éstos? La respuesta sigue siendo no. El que la peligrosidad extrema y la inadaptación sean los motivos determinantes de la clasificación en primer grado, no significa que no deban ser valorados en el marco de lo que la LOGP quiere que se tenga en cuenta para operar la clasificación inicial (la personalidad, el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, la duración de la pena y medidas penales, el medio al que probablemente retornará y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento, *ex art. 63 LOGP*) y la revisión de grado (la evolución favorable o desfavorable de la personalidad, *ex art. 65*). Es más, sin la consideración de fondo de todos esos factores mal podría apreciarse la peligrosidad extrema y la inadaptación como si fueran motivos aislados sin ninguna relación con los primeros.

Pongamos algunos ejemplos que no por sencillos dejan de ser elocuentes. ¿Podría apreciarse peligrosidad extrema en un individuo penado por un delito de asesinato sin tener en cuenta para nada su personalidad o su historial delictivo previo? Nuestra opinión es que no. ¿Podría apreciarse peligrosidad extrema en el mismo recluso, si, en base a los estudios realizados, se le diagnostica una personalidad agresiva y violenta y, además, en su historial delictivo consta otro delito de asesinato? En este caso, creemos que sí. ¿Podría considerarse inadaptado a un interno por el hecho de haber acumulado, en un corto periodo de tiempo, varias faltas disciplinarias graves o muy graves sin valorar ningún otro factor? Volvemos a opinar que no. ¿Se podría hacer si esas faltas se ponderan junto con una evolución desfavorable patentizada en su abandono o desinterés por el trabajo o las actividades que hasta entonces desarrollaba y en un no reingreso después del disfrute de un permiso de salida concedido? Volvemos a creer que sí.

La regresión a primer grado y el destino a un espacio penitenciario de régimen cerrado por peligrosidad e inadaptación no es que esté imbricada en el sistema de individualización científica y en la clasificación penitenciaria, sino que forma parte de él, está integrado en él de forma inseparable y sólo con una visión estrecha y, a nuestro juicio, mal entendida de lo que son pueden separarse y tenerse por algo distinto.

#### 4.1.2. La peligrosidad extrema y la inadaptación como motivos de clasificación en primer grado

No hemos parado de hablar de peligrosidad extrema y de inadaptación, vamos a ver ahora qué se puede entender cuando mencionamos tales términos, haciendo abstracción de momento a las sucesivas concreciones reglamentarias de esos motivos.

Comencemos transcribiendo un texto de ALARCÓN BRAVO: “La referencia del artículo 10 de la LOGP a penados calificados de peligrosidad extrema no agrega ni quita nada al proceso anterior de clasificación en primer grado a través de un conjunto de valoraciones psicosociales y criminológicas [se había referido con anterioridad a los arts. 63, 65.3 y 72.2 LOGP], pues no se trata de peligrosidad penitenciaria, sino criminológica y para la determinación de ella es necesaria esa valoración citada. No hay que olvidar el momento de los trabajos preparatorios de la Ley y los reproches por estar demasiado influida por la *Criminología clínica y la teoría de la personalidad criminal*, de PINATEL. Precisamente cuando se redacta el artículo 10 por el grupo encargado de la Comisión General de Clasificación, al aceptarse que la peligrosidad extrema no debía entenderse como penitenciaria, sino criminológica, los impresionados por la grave conflictividad penitenciaria de aquellos momentos imponen la inclusión además de la ‘inadaptación a los regímenes ordinario y abierto’”<sup>121</sup>.

Decía BUENO ARÚS, refiriéndose al art. 10 LOGP, que la peligrosidad puede ser evaluada desde una perspectiva *criminológica* (riesgo de cometer nuevos delitos, entre los de mayor gravedad) o *penitenciaria* (riesgo de participación en alteraciones graves del orden y la seguridad de los establecimientos), mientras que la inadaptación al régimen ordinario debía ser consecuencia de una falta grave y continuada de colaboración con las normas de régimen propiamente dicho (infracciones disciplinarias repetidas, desobediencia permanente, incumplimiento de obligaciones laborales) y nunca con las relativas al tratamiento puesto que éste es voluntario<sup>122</sup>. GARRIDO GUZMÁN, por su parte, consideraba que mientras la peligrosidad debía ser valorada *criminológicamente*, la inadaptación debía serlo *penitenciarmente* y, en ambos casos, por factores y causas objetivas<sup>123</sup>. LÓPEZ BARJA DE QUIROGA pensaba que la peligrosidad y la inadaptación no podían ser tenidas en cuenta *a priori*, “pues son términos que hacen referencia a la forma de comportarse el interno en el establecimiento”, sino durante el cumplimiento de la condena y, por lo tanto, sólo podían ser valoradas *penitenciarmente*, de tal forma que “la clasificación en primer grado sólo puede hacerse, entendemos, por vía de la regresión de grado y no inicialmente”<sup>124</sup>. PÉREZ CEPEDA hace suya idéntica opinión al decir que la peligrosidad y la inadaptación no pueden apreciarse *a priori*, porque hace referencia a la forma de comportarse los internos en prisión, “por lo que la clasificación en primer grado, sólo debería hacerse por la vía de la regresión de grado y no inicialmente”<sup>125</sup>.

MAPELLI CAFFARENA se refirió también a la peligrosidad e inadaptación como criterios para operar el traslado a un centro o sección de máxima seguridad<sup>126</sup>. Con respecto a la primera, después de considerar, en contra de BARJA DE QUIROGA, que se trata de una expresión adecuada para una valoración apriorística y de

<sup>121</sup> ALARCÓN BRAVO, J., *op. cit.*, págs. 20-21.

<sup>122</sup> BUENO ARÚS, F., “Estudio preliminar” en GARCÍA VALDÉS, C., *La reforma penitenciaria española*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981, pág. 19.

<sup>123</sup> GARRIDO GUZMÁN, L., *Manual de ...*, pág. 257.

<sup>124</sup> LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J., *op. cit.*, págs. 202-203.

<sup>125</sup> PÉREZ CEPEDA, A., *Manual de Derecho Penitenciario* (VV.AA, coords. BERDUGO GÓMEZ de la TORRE. I y ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L.), Universidad de Salamanca, COLEX, Salamanca, 2001, pág. 203.

<sup>126</sup> MAPELLI CAFFARENA, B. “Los establecimientos de máxima seguridad ...”, págs. 133-136 y “Consideraciones en torno al art. 10 ...”, págs. 132-135.

aportar varias nociones sobre lo que por tal se ha entendido<sup>127</sup>, defiende que el concepto de peligrosidad, a los efectos prevenidos en el art. 10 LOGP, debe ofrecer estas particularidades y garantías específicas:

“A. La peligrosidad no es un acto, sino un estado de la personalidad.”<sup>128</sup> Consecuentemente, no bastaría con la comprobación de unos hechos dañosos, ni siquiera su reiteración, sino que sería necesario contar con un pronóstico de “personalidad en conflicto con los intereses sociales”<sup>129</sup>.

“B. La peligrosidad no es social, sino criminal”<sup>130</sup>. Dando por sobreentendido que el riesgo de ejecutar actos dañosos debe ir referido a los bienes jurídicos esenciales criminalmente protegidos y diciendo que esta vinculación puede resultar en ocasiones demasiado amplia -en los casos en que la peligrosidad por apuntar a determinados bienes jurídicos no tiene incidencia en la vida prisional- o demasiado restringida -en los casos en que la peligrosidad no esté inmediatamente referida a un bien jurídico protegido por el Derecho Penal pero afecte a la ejecución de la pena o a la convivencia pacífica en el centro-, concluye que el pronóstico de peligrosidad “no va referido a un pronóstico de criminalidad frente a la sociedad libre, sino frente a la colectividad del centro”<sup>131</sup>.

“C. La peligrosidad ha de ser, finalmente, `extrema’”<sup>132</sup>. Sobre la base de que con el diagnóstico de peligrosidad se trata de anticipar las esferas de control en relación con el interés necesario para la ejecución antes de la actualización de la lesión y que pueden representarse distintos niveles de peligro más o menos próximos a la lesión del interés tutelado, “el legislador, por medio de esta expresión ha dejado claro la inmediatez del daño”<sup>133</sup>. “El peligro [...] no es un peligro abstracto derivado de presunciones o sospechas, sino que debe venir aseverado por un sólido proceso de observación y en el pronóstico debe aparecer claramente el peligro inmediato de no tomarse la medida”<sup>134</sup>.

Con respecto al otro criterio, a los casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, después de llamar MAPELLI la atención sobre el hecho de que la Ley no exija que ésta sea grave, se decanta, no obstante, por que la inadaptación si debe serlo, requiriendo, además, que sea permanente. *Grave*, en el sentido de que la conducta del inadaptado debe constituir un obstáculo para la vida del establecimiento “sobre todo porque puede convertirse en un comportamiento simbólico para la comunidad prisional que desemboque en la degeneración de la convivencia pacífica” y

---

<sup>127</sup> “Se trata de un juicio subjetivo en el que se valora la potencial idoneidad para cometer acciones dañosas”; “complejo de condiciones subjetivas y objetivas bajo la acción de las cuales es probable que un individuo cometa un acto socialmente dañoso o peligroso”; “cuando resulte de la especial predisposición del delincuente probabilidad de volver a delinquir” (*ibid.*, pág. 133).

<sup>128</sup> *Loc. cit.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, págs. 133-134.

<sup>130</sup> *Loc. cit.*

<sup>131</sup> *Loc. cit.*

<sup>132</sup> *Loc. cit.*

<sup>133</sup> *Loc. cit.*

<sup>134</sup> Con respecto al alcance que debe darse al adjetivo “extrema” que la LOGP utiliza, es observable una clara evolución en el posicionamiento de este autor puesto que en el trabajo anterior mencionado (“Los establecimientos de máxima seguridad ...”, pág. 135), para restringir la interpretación que debía darse a la peligrosidad, decía: “Sólo tiene la cualidad de ser extrema la peligrosidad cuando es un riesgo para los bienes jurídicos más relevantes: los protegidos por la legislación penal”.

*permanente*, porque debe reflejar “una actitud interna trascendente”, ya que, de lo contrario, el conflicto podría resolverse por la vía disciplinaria<sup>135</sup>.

Sobre la peligrosidad extrema e inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, concluye MAPELLI a nivel de propuesta: “Desde la perspectiva de *lege ferenda* sería recomendable buscar una mayor coherencia y claridad entre los fines del internamiento en una sección o establecimiento cerrado y la selección de los criterios que deben guiar al órgano decisor. Podría no renunciarse a una referencia objetiva de peligro concreto en combinación con un pronóstico tal y como parece ser el deseo del legislador. De esta forma merecerían el traslado quienes mostrasen una peligrosidad extrema para la comunidad o para la ejecución de la pena”<sup>136</sup>.

FERNÁNDEZ ARÉVALO, por su parte, recogía la idea de que la peligrosidad e inadaptación deben ser apreciadas en base a causas objetivas, no bastando apreciaciones subjetivas, sino que debe apoyarse en datos objetivos que se desprendan del estudio de personalidad del interno y de su trayectoria delictiva o penitenciaria<sup>137</sup>.

Más recientemente, CERVELLÓ DONDERIS, hablando de los criterios de clasificación en primer grado, defiende que debe restringirse al máximo su utilización y para ello la peligrosidad debe ser entendida, desde un punto de vista “criminal”, como probabilidad de comisión de delitos, postulando para la inadaptación, igual que MAPELLI CAFFARENA, que debe estar revestida de los requisitos de grave y permanente<sup>138</sup>. La inadaptación, para PÉREZ CEPEDA, además de permanente, debe ser manifiesta<sup>139</sup>. RÍOS MARTÍN, analizando la inadaptación, considera necesarios la concurrencia de los tres requisitos anteriores, defendiendo que debe ser *grave* -implacar una especial intensidad-, *permanente* -lo que supone una continuidad relevante- y *manifiesta*, por lo cual la decisión en que se aprecie debe ser sólida, sin estar fundada en meras presunciones o sospechas<sup>140</sup>.

TAMARIT SUMALLA, por su parte, insistiendo en las contradicciones y confusiones de la Ley con respecto al primer grado y al régimen cerrado apuntadas más arriba, observa, no sin cierta razón, la falta de simetría entre las situaciones de peligrosidad e inadaptación pues si, de una parte, se exige que la primera sea extrema, por otra, basta con la mera inadaptación al régimen ordinario y abierto, “con independencia de los hechos que la motiven y sin que las ‘causas objetivas’ aparezcan legalmente perfiladas”<sup>141</sup>.

Para ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, la inadaptación, como desviación de la norma, no sólo debe ser manifiesta, -en el sentido de que debe objetivarse por la comisión de infracciones o faltas disciplinarias- sino que además exige el “explícito fracaso de los recursos disciplinarios disponibles”, ya que, de otro modo, la inadaptación se interrumpiría por el efecto disuasor de las

<sup>135</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Consideraciones en torno al art. 10 ...”, págs. 133-134.

<sup>136</sup> *Ibid.*, págs. 134-135

<sup>137</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pag. 319.

<sup>138</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho Penitenciario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 140.

<sup>139</sup> PÉREZ CEPEDA, A., *op. cit.*, pág. 202.

<sup>140</sup> RÍOS MARTÍN, J.C., “Art. 10” en *Ley General Penitenciaria. Comentarios. Jurisprudencia. Doctrina*, Coord. BUENO ARÚS, F., COLEX, Madrid, 2005, pág. 98.

<sup>141</sup> TAMARIT SUMALLA, J.M., *op. cit.*, pág. 271.

correcciones disciplinarias<sup>142</sup>. Con respecto a la peligrosidad, defienden que su apreciación obliga a la concurrencia de dos condiciones: exhibición por parte del interno de conductas tipificables como “muy peligrosas” para las personas, la institución penitenciaria o la sociedad y presencia de “rasgos o características de personalidad que han hecho y hacen probables esas conductas peligrosas (en libertad y en prisión) y las dotan de persistencia”<sup>143</sup>.

#### 4.1.2.1. Peligrosidad extrema originaria y sobrevenida

Después del recorrido doctrinal realizado en el apartado anterior, quizá incompleto pero pensamos que bastante representativo, procede ahora, en los siguientes apartados, manifestar nuestra opinión con respecto a lo que debe entenderse por peligrosidad extrema e inadaptación a los regímenes ordinario y abierto como causas o motivos de clasificación en primer grado. Antes, dos advertencias que han de servir de telón de fondo para nuestras conclusiones. La primera, a riesgo de ser reiterativos, es recalcar algo sobre lo que ya hemos incidido y es que no puede considerarse que, por tratarse de motivos, básica pero no exclusivamente, relacionados con el orden y la seguridad, caigan fuera del sistema de individualización científica; precisamente porque hay que individualizar el tratamiento y porque son elementos que coadyuvan a hacerlo, no pueden quedar fuera de la dinámica clasificatoria general recogida básicamente en los arts. 63 y 65.3 LOGP. Con la segunda se trata de llamar la atención sobre el hecho de que la comunidad penitenciaria forma parte de la comunidad social y que la comisión de delitos en su seno se ha seguido, se sigue y se seguirá produciendo y que una de las primeras obligaciones de la Administración Penitenciaria es, especialmente con relación a los de mayor gravedad, intentar evitarlos como base imprescindible de una convivencia ordenada sobre la que han de montarse todos los dispositivos tendentes a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados<sup>144</sup>.

Enlazando con lo advertido en segundo lugar y centrándonos ya en la peligrosidad, no debemos albergar ninguna duda de que la pretensión de la LOGP es poner en un régimen prisional de mayor control a los internos en los que se aprecie una *probabilidad de comisión de delitos en el futuro*, esto es, de atentar contra los bienes jurídicos fundamentales que las normas penales tienen como tarea proteger y es plausible reconocer que las personas que tienen esa alta probabilidad generalmente la tienen en la calle y la tienen en la cárcel. Por eso, hablar de peligrosidad criminal o de peligrosidad penitenciaria como disyuntiva nos parece un debate hasta cierto punto estéril porque, hablando en términos generales, el que es peligroso fuera es peligroso dentro, esto es, si es probable que cometa delitos en libertad lo es también que lo haga en prisión o, incluso, que siga atentando, o intentándolo, *fuera desde dentro*<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *Reglamento Penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*, 6ª ed., MAD, Sevilla, 2008, pág. 211.

<sup>143</sup> *Loc. cit.*

<sup>144</sup> En el Capítulo VIII acometemos el estudio criminológico de las muertes violentas producidas en prisión en el periodo 1990-2008 para valorar los posibles efectos preventivos del régimen cerrado integrado en la variable “control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad”.

<sup>145</sup> No estamos hablando de nada que deba sorprender en exceso, sobre todo en relación a los internos integrados en organizaciones delictivas, terroristas y no terroristas.

Por el contrario, de algunos posicionamientos del repaso doctrinal que hemos llevado a cabo parece desprenderse que en la comunidad carcelaria existen unos bienes jurídicos peculiares, no coincidentes del todo con los generales que el Derecho Penal protege, necesitados de una protección específica y que si no hay una probabilidad de atentado contra ellos no hay peligrosidad. Insistimos en que, bajo nuestro punto de vista, estas opiniones no son acertadas. Y no lo son porque, verbigracia, a una persona que acaba de ingresar en un establecimiento penitenciario y a la que el juicio de peligrosidad se le puede realizar por los hechos cometidos en el exterior y por un estudio psicológico inicial, no se la podría situar, valga la redundancia, inicialmente en régimen cerrado por causa de que no podría decirse todavía que sea peligroso para esos bienes de la comunidad carcelaria que parecen distinguirse de los generales. No es así. Estamos hablando de los mismos bienes jurídicos esenciales. Si es probable que alguien en el futuro atente contra la vida o la integridad de otra persona, lo puede hacer perfectamente en prisión. No debemos por ello, en modo alguno, distinguir entre una peligrosidad criminal y una peligrosidad *supuestamente penitenciaria* porque se nos escapan qué ataques probables a intereses a la comunidad carcelaria, reveladores de peligrosidad, pueden dejar de constituir delito.

Cuestión distinta es que esa probabilidad de cometer delitos en el futuro deba ser muy restringida y justamente eso lo que la LOGP hace con el adjetivo “extrema” que, en nuestra opinión, opera una doble limitación. Por un lado, la probabilidad debe ser alta, esto es, debe tener un cierto grado de intensidad, de tal forma que si no supera unos límites razonables no podría ser apreciada. Por otro, esa alta de probabilidad de delinquir en el futuro debe vincularse a las infracciones de mayor gravedad, básicamente a los atentados contra bienes jurídicos eminentemente personales. No es lo mismo, por hablar de extremos, que se pueda pronosticar que un interno continúe en prisión cometiendo pequeños delitos contra la propiedad que esa valoración pueda hacerse, por su trayectoria delictiva y por los estudios preliminares realizados, con relación a delitos contra las personas. De esta forma, bienes jurídicos esenciales como la vida, la integridad, la libertad, la libertad e indemnidad sexual, etc. deben caracterizar la peligrosidad para hacerla extrema.

Desde otra perspectiva, por mucho que se diga que la clasificación en primer grado y el régimen cerrado se inscriben en el ámbito represivo guardando relación con el orden, el régimen y la seguridad -alejándose por ello de la individualización científica, de lo terapéutico, del tratamiento en definitiva-, no puede ocultarse que, con su manejo, la LOGP lo que pretende es establecer, dentro y no fuera del sistema de ejecución definido en su art. 72.1, un instrumento adecuado para que la Administración Penitenciaria pueda hacer frente a su obligación de velar por la vida, integridad y salud de los internos (art. 3.3, párrafo 2º LOGP). Para ello, diseña un espacio regimental adecuado de mayor control en el que situar a los internos que es probable que atenten contra aquéllos bienes y en el que, por añadidura, debe desenvolverse la intervención terapéutica que, obligatoriamente y sin excusas, también hay que emprender con ellos. Obviamente, no sólo lo previsto en el art. 10.1 LOGP coadyuva al cumplimiento de ese deber pero, sin duda, es imprescindible para alcanzarlo<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> Con relación a los aspectos preventivos del régimen cerrado, vid., en general, el Capítulo-VIII.

La peligrosidad extrema tal y como nosotros la entendemos puede apreciarse tanto al inicio del cumplimiento de la pena como posteriormente durante su ejecución. A la primera se la podría denominar *originaria* y, a la segunda, *sobrevenida*<sup>147</sup>. Pensemos, en el primer caso, en un asesino en serie, en alguien que ha atacado la libertad sexual de varias personas de forma violenta o en un terrorista con varios atentados a sus espaldas en los que se han producido víctimas. En el segundo, traigamos a la mente al interno que ha matado a un compañero de internamiento o le ha provocado gravísimas lesiones o al que ha cometido un delito de detención ilegal de funcionarios. Evidentemente, esos datos objetivos deben tomarse en consideración valorando, a la par, todos los factores señalados en el art. 63 LOGP, para la peligrosidad originaria y la evolución desfavorable de su personalidad del art. 65.3 LOGP, en el caso de la peligrosidad sobrevenida. Originaria y sobrevenida deben entenderse desde una perspectiva temporal, de cuándo, en qué momento se produce su apreciación; originaria porque se aprecia al inicio del internamiento y sobrevenida porque se hace con posterioridad, durante su ejecución. Por lo tanto, nuestra idea de lo original y de lo sobrevenido con respecto a la peligrosidad extrema, como no puede ser de otra manera, es meramente formal: toda apreciación de peligrosidad que no se realice al principio del internamiento, sino con posterioridad tendrá ya, para nosotros, el rasgo de lo sobrevenido.

Porque el tratamiento penitenciario es por principio continuo y dinámico (art. 62.f LOGP), el diagnóstico de peligrosidad extrema relacionado con la personalidad criminal del interno con el que el tratamiento debe guardar relación también por principio (art. 62.b LOGP), debe revisarse para mantenerse o cambiar, a peor o a mejor. Así, en nuestro caso, el juicio de peligrosidad extrema originaria, motivo de la clasificación inicial en primer grado puede mantenerse o modificarse, dando como resultado la continuidad en primer grado o la progresión a segundo, si esa modificación en el diagnóstico es consecuencia de una evolución favorable de aquellos sectores o rasgos de la personalidad del interno directamente asociados a su actividad delictiva (art. 65.2 LOGP).

La peligrosidad extrema sobrevenida se aprecia con posterioridad, durante la ejecución, también considerando la continuidad y dinamicidad del tratamiento, en el contexto de la revisión de grado que hay que efectuar cada seis meses y de una evolución desfavorable de la personalidad del recluso (art. 65.3 LOGP).

La LOGP quiere, además, que el juicio de peligrosidad extrema original y de la sobrevenida durante el cumplimiento tenga un componente objetivo -“apreciados en causas objetivas en resolución motivada” dice el art. 10.1 LOGP- y, por eso, hablando de peligrosidad criminal, consideramos que no hay más remedio que vincular la valoración de peligrosidad extrema del interno a un hecho delictivo ya juzgado o bien, si todavía no hay sentencia, del que sea considerado responsable probable por haber recaído auto de procesamiento o de prisión preventiva.

Enlazando con el último comentario, debemos hacer una advertencia no tanto en un nivel conceptual como en uno práctico. Aunque evidentemente pueden existir casos, no es lo normal en la praxis penitenciaria que un interno en el que puede

---

<sup>147</sup> Fuera de contexto, la utilización de estos adjetivos podría resultar equívoca.

apreciarse peligrosidad extrema originaria ingrese en un establecimiento penitenciario directamente a cumplir condena. Lo más frecuente es que ingrese primeramente como preventivo y que, más tarde, una vez recaída sentencia condenatoria, pase a la situación de penado. Con lo que hemos denominado peligrosidad extrema sobrevenida, si bien de forma no tan acusada, puede ocurrir tres cuartos de lo mismo. En este sentido, pensemos en un interno penado clasificado en segundo grado y sometido al régimen ordinario que, presuntamente, comete un hecho delictivo grave en prisión y que quedaría, si se le decreta prisión preventiva, desclasificado y en situación de penado-preventivo. Tomando en consideración lo anterior, desde un plano práctico y operativo, la distinción que hemos realizado entre peligrosidad extrema originaria y sobrevenida cobra mayor relevancia en el caso de la aplicación del art. 10.2 LOGP a los preventivos que en el de la clasificación en primer grado de los penados<sup>148,149</sup>.

#### 4.1.2.2. La inadaptación

Dentro de todo lo que podemos entender cuando hablamos de régimen penitenciario creemos que, a los efectos de hablar de inadaptación regimental, es válida la definición que ofrece el art. 73.1 RP/96: “Por régimen penitenciario se entiende el conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos”. Bien, pues cuando hablamos de inadaptación en el sentido querido por el art. 10.1 LOGP a lo que nos estamos refiriendo es a la falta de acomodo del recluso a esas normas y medidas y, según nuestro modo de ver, esa ausencia de ajuste debe tener la entidad suficiente como para que haya dado lugar a la comisión de faltas disciplinarias graves o muy graves<sup>150</sup>. Observando la nómina de infracciones contenida en los arts. 108 y 109 RP/1981, vigente por mor de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria.3 del Real Decreto 190/1996, que aprueba el RP/96, es difícil pensar en actos a través de los cuales se pueda apreciar objetivamente un desajuste regimental de entidad suficiente como para clasificar o regresar a un interno a primer grado que no constituyan infracciones disciplinarias. Mediante su apreciación se objetivan precisamente, como la LOGP impone, las causas de tal clasificación o regresión.

A diferencia de la peligrosidad extrema, es casi innecesario decir, por obvio, que la inadaptación sólo podrá ser valorada *a posteriori*, ya que no puede atribuirse a nadie la condición de inadaptado a unas normas o medidas a las que nunca ha estado

---

<sup>148</sup> De hecho, podría suceder que a un interno que, por la actividad delictiva imputada, se le aplicase, al principio de su internamiento y como preventivo, el art. 10.2 LOGP por su peligrosidad extrema y que, más tarde, llegada la hora de su clasificación inicial cuando pase a penado, se le clasificase en segundo grado en base a su trayectoria.

<sup>149</sup> No obstante, como los motivos de sujeción al régimen cerrado son iguales en el caso de los penados que en el de los preventivos (peligrosidad extrema e inadaptación al régimen ordinario) el planteamiento conceptual es el mismo y, por eso, cuando hablemos de los preventivos, haremos una expresa remisión a todo lo que ahora hemos expuesto.

<sup>150</sup> En sentido parecido RODRÍGUEZ ALONSO, A., *Lecciones de Derecho Penitenciario*, 3ª ed., Comares, Granada, 2003, pág. 194: “La inadaptación debe tener reflejo en la incapacidad del sujeto para acatar las normas reglamentales del establecimiento común, y que tendrá su manifestación en la contumacia en la comisión de faltas disciplinarias muy graves y graves, es así como se podrán evaluar su inintimidabilidad a la sanción y, en consecuencia, su inadaptable a un Centro común ordinario o abierto”.

sometido. Este evidente aserto no implica que un penado no pueda ser clasificado inicialmente en primer grado, ya que en el periodo que media entre el ingreso y la primera clasificación, ha podido revelar perfectamente su inadaptación al régimen al que ha estado sujeto y que, en la gran mayoría de los casos, habrá sido el ordinario.

Que deba ser necesaria, para emitir un juicio de inadaptación la comisión de faltas disciplinarias, no implica que sea suficiente, ni para operar la clasificación inicial en primer grado ni una regresión a éste. Nuevamente ahora deberán tenerse en cuenta todos los factores enumerados en el art. 63 LOGP y la evolución desfavorable del 65.3 LOGP. Como bien dijo GARCÍA VALDÉS con relación a ésta última, no cabe aceptar como fundamento único de la regresión la comisión de faltas disciplinarias, puesto que “ambos supuestos en modo alguno implican una necesaria correlación”<sup>151</sup>. La regresión de grado, por tanto, carecerá en estos casos de motivación si de la falta no puede deducirse una evolución negativa del interno. Incluso, los hechos determinantes de la sanción disciplinaria pudieran hacer aconsejable la propuesta de traslado del interno a otro Establecimiento, “sin que esto afecte, necesariamente, al grado de tratamiento en que el autor se halle”<sup>152</sup>. Precisamente porque entendemos que la comisión de faltas disciplinarias no es un requisito suficiente para apreciar la inadaptación, desde nuestro punto de vista, es innecesario apuntar como requisito para valorarla el “fracaso” de las correcciones disciplinarias<sup>153</sup>.

#### 4.2. Aplicación a preventivos del artículo 10.2 LOGP

Sin haber entrado todavía en el ciclo clasificatorio penitenciario y sin que, por lo tanto y en principio, entren en juego otros preceptos legales distintos al art. 10 LOGP, *los mismos motivos deben concurrir en los internos preventivos* para ser destinados, con carácter de excepción y absoluta separación de los penados, a los establecimientos de régimen cerrado o departamentos especiales: peligrosidad extrema e inadaptación “al régimen propio de los establecimientos de preventivos” (art. 10.2 LOGP).

En ocasiones se ha cuestionado la medida de internamiento en un espacio de régimen cerrado a los internos preventivos. Así, PÉREZ CEPEDA, con cita de MUÑOZ CONDE/MORENO CATENA, estima que nunca debería aplicarse esta alternativa, en la medida que este régimen, basado en un aislamiento, un mayor control y vigilancia, “excede las simples finalidades de custodia que tiene atribuidas la prisión preventiva [...]”<sup>154</sup>. Por su parte, LÓPEZ BARJA DE QUIROGA entiende que el internamiento de

<sup>151</sup> GARCIA VALDÉS, C., *Comentarios a la ...*, pág. 206-207.

<sup>152</sup> *Loc. cit.*

<sup>153</sup> Descendiendo al terreno de la práctica, en el AJVP de Ocaña de 07-03-02 se examina un supuesto de aplicación del art. 10 LOGP por inadaptación al régimen de vida ordinario. La pertinencia de la sujeción al régimen cerrado del interno se considera justificada por “[...] la reiterada comisión de faltas graves y muy graves, nueve en diez meses, que denotan su absoluto desprecio por las normas que deben regir la convivencia en el interior del Centro. Se le ha sorprendido en varias ocasiones con objetos prohibidos, se le ha sancionado por desobedecer las órdenes de los funcionarios y faltarles al respeto y, lo que es más grave de todo, por agresión a un compañero de internamiento.” Se trata de una buena muestra de un supuesto de inadaptación.

<sup>154</sup> PÉREZ CEPEDA, A., *op. cit.*, pág.195; MUÑOZ CONDE, F. y MORENO CATENA, V., “La prisión provisional en el Derecho español” en *La Reforma penal y penitenciaria*, Santiago de Compostela, 1980, pág. 397.

preventivos en espacios penitenciarios de régimen cerrado supone una discordancia con lo establecido en el art. 525 LECrim, pues éste dispone que “no se adoptará contra el detenido o preso ninguna medida extraordinaria de seguridad, sino en caso de desobediencia, de violencia o de rebelión o cuando haya intentado o hecho preparativos para fugarse”<sup>155</sup>.

No podemos estar de acuerdo con este tipo de planteamientos. Sin salirnos del objeto de este apartado general, si no pudiera aplicarse esa medida ¿cuál debería ser entonces -o en qué parámetros normativos debería moverse- la actuación penitenciaria con los detenidos y presos en los que se apreciase las circunstancias de peligrosidad extrema o inadaptación al régimen de los establecimientos o departamentos de preventivos? Una cosa son las propuestas y planteamientos teóricos y otra muy distinta la resolución de problemas muy graves en la realidad. Para ello, el art. 10.2 LOGP, recoge un instrumento adecuado, “amargo” pero adecuado y necesario. Por otro lado, en relación con lo prevenido en el art. 525 LECrim, no debe apreciarse discordancia donde sólo hay complementariedad. En ese precepto se recoge la aplicación de medidas de seguridad excepcionales a los detenidos y presos en determinados casos, medidas que no menciona, y en el art. 10.2 LOGP, también con carácter excepcional, se recoge una medida para ser aplicada en determinados supuestos -peligrosidad extrema e inadaptación-, motivos en los que perfectamente pueden englobarse los casos de desobediencia, violencia, rebelión o intentos o preparativos de fuga<sup>156</sup>.

Bien, en el comentario de esas circunstancias, pocas cosas debemos decir que no estén dichas ya. La peligrosidad extrema en los internos preventivos también puede ser apreciada de forma originaria, al producirse su ingreso o más adelante, durante su permanencia en el centro. Los datos objetivos que deben servir de base para emitir el juicio de peligrosidad deben ser el delito o delitos atribuidos en el exterior o de los que pueda resultar presunto responsable durante su internamiento. Esa valoración debe ser efectuada en el marco de lo dispuesto en el art. 64.1 LOGP: datos documentales, entrevistas y observación directa del comportamiento, ya que todavía, hasta que eventualmente no recaiga sentencia condenatoria, no podría completarse esa información con un estudio de su personalidad para concluir con una determinación del tipo criminológico, un diagnóstico de capacidad criminal y de adaptabilidad social y la consecuente propuesta razonada de grado de tratamiento y de destino al tipo de establecimiento que corresponda (art. 64.2 LOGP).

Con respecto a la inadaptación, salvo que la falta de ajuste a las normas y medios regimentales debe valorarse con respecto al régimen propio de los establecimientos de preventivos, no pensamos que deba añadirse nada más a lo dicho con relación a los penados.

Debe darse aquí por reproducido lo dicho con respecto a los penados en el sentido de que, para operar la aplicación del art. 10 LOGP a un interno preventivo, junto a la apreciación de la peligrosidad extrema o la inadaptación, es necesario descartar

---

<sup>155</sup> LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J., *op. cit.*, pág. 193.

<sup>156</sup> No olvidemos, por otro lado, que GARCÍA VALDES veía precisamente uno de los antecedentes normativos inmediatos del art. 10 LOGP en el art. 525 LECrim. (vid. apartado 2.2 de este Capítulo).

la presencia de anomalías o deficiencias psíquicas que conllevarían el traslado al centro especial que corresponda o a su tratamiento médico-psiquiátrico.

#### 4.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado. La necesidad de explicitación de los motivos

Con relación a los penados, no hay más procedimiento de aplicación del artículo 10 LOGP que el propio, el general, en virtud del cual se produce la clasificación de los internos en alguno de los distintos grados de tratamiento establecidos en el art. 72 LOGP o su revisión. Este procedimiento, básicamente, está contenido, en sus líneas maestras, en el Título III LOGP, específicamente en sus arts. 63, 64 y 65.

Por lo tanto, formalmente hablando, “el procedimiento administrativo de aplicación del art. 10” se identifica plenamente con el “procedimiento administrativo clasificatorio o revisor de grados de tratamiento”. Estamos hablando de lo mismo. Observación, clasificación, propuesta de destino, revisión del grado asignado cada seis meses (progresión, mantenimiento o regresión) no es que sean etapas secuenciales comunes, sino estadios de un mismo procedimiento. Ahora bien, esa identidad procedimental no implica que la LOGP señale alguna peculiaridad con respecto a los internos clasificados en primer grado y es que, como cierta garantía de objetividad para los clasificados en primer grado, otorga a estos internos el derecho a solicitar que la próxima propuesta de clasificación se haga en la Central de Observación cuando “un mismo equipo reitere por segunda vez la calificación de primer grado” (art. 65.4. 2º, párrafo segundo, inciso primero, LOGP).

Además, con respecto a los clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario, por la especial severidad y contundencia que implica el régimen penitenciario que conlleva, debe cobrar singular relevancia, en el procedimiento de revisión de grado, la previsión contenida en el art. 72.4 LOGP: “En ningún caso se mantendrá a un interno en un grado inferior cuando por la evolución de su tratamiento se haga merecedor a su progresión”, previsión que, para los que se encuentran en régimen cerrado o en uno homologable como preventivos, debe ser interpretada a los efectos previstos en el párrafo segundo del art. 10.3 LOGP: “La permanencia de los internos destinados en estos centros será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su ingreso”. Todo ello sin olvidar que el plazo fijado para operar la revisión de grado es un límite máximo que, entendemos, no tiene por qué agotarse (art. 65.4 LOGP)<sup>157</sup>.

A diferencia de lo que ocurre con los penados, la LOGP está ayuna de previsiones sobre cuál debe ser el procedimiento que deba seguirse para sujetar a los internos preventivos a lo dispuesto en su art. 10.2, excepción hecha, claro está, de lo ya comentado al hablar de la intervención jurisdiccional.

---

<sup>157</sup> Art. 65.4 LOGP: “Cada seis meses como máximo [la cursiva es nuestra], los internos deberán ser estudiados individualmente para reconsiderar su anterior clasificación, tomándose la decisión que corresponda, que deberá ser notificada al interesado”.

Tanto en el caso de los penados como en el de los preventivos, los motivos de sujeción al régimen cerrado deben quedar explicitados. Ya hemos dicho que el art. 10.1 LOGP dispone que la peligrosidad extrema y la inadaptación deben ser “apreciados por causas objetivas en resolución motivada”. Por lo tanto, la necesidad de fundamentación es un imperativo legal imposible de soslayar y, por eso, debe ser imprescindible la explicitación de los presupuestos y requisitos previstos en la LOGP para clasificar en primer grado a un penado o aplicar el art. 10.2 LOGP a un preventivo. Presupuestos y requisitos que, posteriormente, fueron concretados en una lista de factores por los Reglamentos Penitenciarios de 1981 y 1996.

Tanto en las resoluciones administrativas como en las jurisdiccionales correspondientes, la necesidad de que se expongan los motivos que fundamentan la aplicación del art. 10 LOGP, con objeto de que el interno pueda exponer sus razones para oponerse a la medida, ha sido puesta de manifiesto en las SSTC 54/1992, de 8 de abril y 143/1997, de 15 de septiembre. Con respecto a esta última, MALDONADO CANITO llama la atención sobre el hecho de que el TC, después de señalar que las resoluciones judiciales han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, entra a analizar la carencia de motivación de la resolución administrativa que acordaba el mantenimiento en régimen cerrado y que la consecuencia de ese estudio sea que el citado derecho fue igualmente vulnerado por la propia resolución administrativa y acaba declarando la nulidad de la misma<sup>158</sup>.

Dice la STC 143/1997, de 15 de septiembre (FJ 4º), que la clasificación de un penado en un determinado grado configura el “estatuto jurídico del preso”, siendo el régimen cerrado previsto en el art. 10 LOGP el más riguroso y el que implica una mayor limitación del ya sustancialmente restringido *status libertatis*, por lo que la legislación penitenciaria confiere a su aplicación un carácter excepcional (arts. 10.2 LOGP y 38.1 RP/81, vigente en el momento en que se recurrió en amparo) para los penados clasificados de peligrosidad extrema o para casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, circunstancias estas que han de ser apreciadas “por causas objetivas en resolución motivada”. Ese carácter excepcional se deriva no sólo del mayor control y vigilancia a que se ven sometidos los internos a los que se aplica el régimen mencionado, sino por las negativas consecuencias que su aplicación comporta en otros aspectos de la vida penitenciaria. Por ello, la “aplicación del régimen cerrado ha de reservarse a aquéllos supuestos en que los fines de la relación penitenciaria no puedan ser obtenidos por otros medios menos restrictivos de derechos”.

Tomando en consideración lo anterior, la STC 143/1997 otorga el amparo solicitado por vulneración del art. 24.1 CE (derecho a la tutela judicial efectiva) dada la falta de motivación suficiente, tanto de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales a los que el interno recurrió (autos del JVP y de la AP correspondiente) como del acuerdo administrativo originario en el que se revisó, sin levantarla, la aplicación del art. 10 LOGP. En este sentido, dice el TC, los autos impugnados del JVP se limitaron “a ofrecer una motivación tan genérica que puede ser aplicada a cualquier recurso interpuesto frente a la aplicación del art. 10 LOGP”, especialmente teniendo en cuenta

---

<sup>158</sup> MALDONADO CANITO, P.J., “Régimen cerrado: una situación excepcional que requiere una justificación individualizada”, *CDP*, n.º 2, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 1996, pág. 45; puede consultarse en <http://www.icam.es>.

que el solicitante de amparo no se limitaba a solicitar una progresión de grado, “sino que cuestionaba la validez y suficiencia de la razón ofrecida por la Administración penitenciaria para justificar la aplicación del régimen cerrado” (FJ 5º) y que no era otra que la falta de evolución favorable del interno que pudiese justificar una variación en el régimen de vida aplicado. Tampoco la AP, al resolver el recurso de apelación, revisó “la aplicación del régimen cerrado desde el prisma de la legislación penitenciaria”, al desconocer las causas valoradas en el acuerdo inicial de aplicación del art. 10 LOGP, “acuerdo inicial que no figura en el expediente, por lo que difícilmente pudo el órgano judicial tenerlas en cuenta para ratificar el proceder de la Administración Penitenciaria” (FJ 5º).

A la resolución administrativa achaca el TC la inicial falta de motivación exigible, “puesto que se fundó de modo escueto en la inexistencia de una evolución favorable en la conducta del penado que deducía de los informes obrantes en el expediente, sin expresar, ni menos explicar, las causas objetivas de dicha carencia de evolución, máxime cuando la remisión tenía lugar respecto de unos informes en que tales causas no aparecían y esta motivación lo es también para el conocimiento del destinatario y para que los órganos jurisdiccionales revisorios puedan examinar los fundamentos de la misma [...]” (FJ 6º).

La necesidad de motivación de los acuerdos de clasificación en primer grado y de los adoptados en discrepancia con los órganos técnicos de los Establecimientos Penitenciarios también ha sido reiteradamente puesta de manifiesto en los criterios de actuación, conclusiones y acuerdos adoptados en las reuniones de los JVP<sup>159</sup>.

## 5. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL

La LOGP no proporciona una única vía que pueda conducir a la intervención jurisdiccional en los casos de clasificación de los penados en primer grado o de aplicación de su art. 10.2 a preventivos.

Tanto en el caso de los internos penados como de los detenidos y presos, el art. 76.2. j) LOGP dice que corresponde especialmente al JVP “Conocer del paso a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos a propuesta del Director del Establecimiento”. Además, más genéricamente a nuestros efectos pero sin salir del mismo art. 76.2 LOGP, nos encontramos con que, por un lado, en la letra f) se recoge la competencia de los JVP para resolver en base a los estudios de los EOT, y en su caso de la Central de Observación, los recursos referentes a clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado, y, por otro, en la g), la de acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen “en relación con el régimen

---

<sup>159</sup> En los “*Criterios de actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XVI reuniones celebradas entre 1981 y 2007*”, en el apartado 39.1, se indica que las Administraciones Penitenciarias deberían, en cumplimiento de la LOGP, motivar los acuerdos de clasificación en primer grado y también aquéllos adoptados en discrepancia con las propuestas de los EOT. En el apartado 39.2 del mismo documento (en la reunión de 2005), se reitera la misma necesidad. Además, en el apartado 40, consta un requerimiento a la Administración Penitenciaria para que en los supuestos de clasificación en primer grado, se remita al JVP, junto al acuerdo resolutorio, copia de la propuesta elevada por el Centro Penitenciario.

y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios de aquéllos”. Es evidente que también por estas dos vías competenciales, los JVP podrían intervenir con relación a la clasificación o regresión a primer grado o la aplicación del art. 10.2 LOGP a los preventivos.

Sin perjuicio de lo anterior, otro tipo intervención judicial con respecto a los sometidos a prisión provisional está recogida en el propio art. 10.2 LOGP, ya que en el mismo precepto se exige que, del destino de los preventivos a un establecimiento de régimen cerrado o a un departamento especial, se debe dar cuenta “a la autoridad judicial correspondiente”.

Centrándonos en la vía de intervención jurisdiccional del JVP que proporciona el art. 76.2.j LOGP, a pesar de que claramente no fue esa la idea del legislador<sup>160</sup>, el término “conocer” se ha venido entendiendo en “un sentido procesal característico, distinto de la simple operación mental de llegar a saber”<sup>161</sup>; así, se ha venido tomando como “un conocimiento con facultades de resolución”<sup>162</sup>. La importancia que para la vida del interno tiene su clasificación en primer grado o aplicación del art. 10.2 y el destino consiguiente a un espacio penitenciario de régimen cerrado, su gravedad por implicar una mayor restricción en sus ya restringidos derechos y su excepcionalidad han sido motivos recurrentes para abonar una interpretación que consideramos adecuada. Si la palabra “conocer” implicase una mera dación de cuenta sin facultades resolutorias, sólo estaríamos en una vacua “apariencia” de control sobre la decisión administrativa, sin mayores efectos ni consecuencias.

Muy al contrario, el control de legalidad que el art. 76.2.j) LOGP provoca con la comunicación del paso a un establecimiento de régimen cerrado debe conllevar un pronunciamiento expreso del JVP declarando o no ajustado a derecho ese traslado, “supuesto este último en que en virtud de la resolución judicial adoptada el interno dejará de estar sujeto a ese modelo excepcional reintegrándose al régimen de procedencia”<sup>163</sup>. Ese pronunciamiento debe surtir efectos independientemente de que el interno sea trasladado a otro Establecimiento y, en consecuencia, pase a estar bajo la jurisdicción de un JVP distinto, si es que, desde la resolución judicial anterior, no se han producido hechos nuevos que puedan hacer que la situación se replanté<sup>164</sup>.

Por causa de que la dación de cuenta de la Administración al JVP se debe producir de oficio y, por lo tanto, no nos encontramos en puridad ante una apelación contra una decisión administrativa, tiene toda la razón FERNÁNDEZ ARÉVALO cuando dice que contra la decisión del JVP podrá presentarse recurso de apelación, teniendo en cuenta la regulación de los medios de impugnación que hace la DA 5ª LOPJ<sup>165</sup>.

---

<sup>160</sup> Vid., más atrás, el apartado 1.3 dedicado al tránsito parlamentario del art. 76.2.j) LOGP.

<sup>161</sup> MARTÍN CANIVELL, J., “Del Juez de Vigilancia. (I). Atribuciones”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2º, Edersa, Madrid, 1986, pág. 1133.

<sup>162</sup> *Loc. cit.*

<sup>163</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., “Art. 76” en *Ley General Penitenciaria. Comentarios. Jurisprudencia. Doctrina*, Coord. BUENO ARÚS, F., COLEX, Madrid, 2005, pág. 648.

<sup>164</sup> “Si por el contrario la propuesta [de aplicación del art. 10 LOGP] no aporta dato nuevo, no es que nos encontremos ante una nueva propuesta, sino ante la misma que en su día fue desestimada por un Juez de Vigilancia y que se intenta sea aprobada por otro, utilizando para ello el sencillo y, con frecuencia, efectivo sistema del cambio de Establecimiento del interno” (AJVP de Sevilla de 30-11-90).

<sup>165</sup> *Ibid.*, pág. 649.

Este criterio ya fue mantenido en la STC 54/1992, de 8 de abril, al considerar, efectivamente, que el JVP resuelve en primera instancia “otorgando validez a un acto administrativo que, hasta ese momento, no pasaba de ser una mera propuesta necesitada de respaldo judicial” (FJ 3º).

Sobre el órgano que debe resolver el recurso de apelación, debemos diferenciar. En el caso de penados, al encontrarnos en sede de clasificación, el competente será el Juez o Tribunal sentenciador en los términos del apartado 2 de la DA 5ª LOPJ; si se trata de preventivos, la AP, según el apartado 3 de la DA 5ª LOPJ<sup>166</sup>.

Considerando la doble vía de entrada que la Ley da a la intervención jurisdiccional, puede que, aparte de la comunicación administrativa al JVP que debe producirse *ex officio*, el interno interponga un recurso frente a su clasificación en primer grado (art. 76.2-f LOGP) o se queje, como preventivo, de la aplicación del art. 10.2 LOGP (art. 76.2-g LOGP). En estos casos, siguiendo a FERNÁNDEZ ARÉVALO, se entiende que se habrá producido una previa acumulación de los expedientes tramitados en sede jurisdiccional, atendida la identidad del interno y el acto administrativo cuya legalidad se debe controlar, posibilitando el principio *pro actione* el recurso de apelación<sup>167</sup>.

GARCÍA ALBERO, en relación con las competencias del JVP relativas a la resolución de recursos referentes a la clasificación inicial y progresiones o regresiones de grado (art. 76.2. f), alude a algunos supuestos específicos en que su intervención no se produce en virtud de un recurso directamente planteado<sup>168</sup>. En lo que a nosotros interesa, señala el caso del interno clasificado por segunda vez en primer grado al que se le deniega que su próxima revisión la realice la Central Penitenciaria de Observación para decir que, frente a esa denegación, cabe recurso de queja por la vía competencial de lo establecido en el art. 76.2 g). De ordenarse dicha clasificación, contra la misma cabrá, posteriormente y en su caso, el correspondiente recurso<sup>169</sup>.

En el caso de los preventivos, ¿cómo compatibilizar el control que debe ejercer el JVP con el conocimiento que de la aplicación del régimen cerrado se debe dar a la autoridad judicial de la que dependen ex art. 10.2 LOGP? Aparte del sinsentido que representaría una concurrencia competencial de dos autoridades judiciales distintas, es evidente que el órgano jurisdiccional encargado de salvaguardar los derechos de los internos -penados y preventivos- en el ordenamiento penitenciario español es el JVP (art. 76 LOGP) y, por lo tanto, la competencia para efectuar el control de legalidad de la aplicación del art. 10 LOGP a los internos preventivos, resolviendo lo que proceda, también recae sobre él. Sin embargo, no resultaría defendible por incoherente que la autoridad judicial de la que depende y a cuya su disposición se encuentra a los fines del proceso penal no se enterase de un cambio de tanta importancia y trascendencia en la trayectoria penitenciaria del preso que, incluso, puede determinar su traslado de establecimiento. Por eso, ahora, con la dación de cuenta prevista en el art. 10.2 LOGP, lo que se pretende meramente es la puesta en conocimiento de la autoridad jurisdiccional de su aplicación y del posible traslado al que haya dado lugar.

<sup>166</sup> *Loc. cit.*

<sup>167</sup> *Loc. cit.*

<sup>168</sup> GARCÍA ALBERO, R., *Curso de Derecho Penitenciario* (VV.AA), 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 323.

<sup>169</sup> *Loc. cit.*

Ese conocimiento, como bien dice FERNÁNDEZ ARÉVALO, es necesario a los efectos de posibles requerimientos de traslados para practicar diligencias, comunicaciones de cambios de procedimiento y de autoridad o notificaciones de eventuales autos de libertad<sup>170</sup>.

Los diferentes desarrollos reglamentarios de la LOGP han ido matizando y ampliando la intervención jurisdiccional en la materia pero, como estamos haciendo en todo este apartado, al tratarse de cuestiones que trascienden a su texto, las analizaremos al examinar los RP de 1981 y 1996.

## 6. PERMISOS DE SALIDA

El art. 47.1 LOGP reconoce el derecho de los internos a disponer de permisos de salida en caso “de fallecimiento o enfermedad grave de los padres, cónyuge, hijos, hermanos y otras personas íntimamente vinculadas con los internos, alumbramiento de la esposa, así como por importantes y comprobados motivos, con las medidas de seguridad adecuadas [...] salvo que concurren circunstancias especiales”. Para estos permisos, denominados extraordinarios, la Ley no hace distinciones entre internos: en principio se sea penado o preventivo, independientemente del grado de clasificación de los primeros o si tienen aplicado el art. 10 los segundos, cualquier interno puede hacer uso de los mismos.

Donde la cosa cambia, y la LOGP diferencia, es para el caso de los permisos contemplados en el número 2 del art. 47, llamados ordinarios, ya que, por vía indirecta, al especificar los límites anuales temporales de disfrute, sólo se mencionan los internos clasificados en segundo y tercer grado de tratamiento penitenciario.

Antes de la entrada en vigor de la LOGP, la OC de 21 de abril de 1978 reconocía la posibilidad de conceder permisos de salida especiales (los actualmente calificados como ordinarios) a los internos de primer grado. A consecuencia de los insatisfactorios resultados obtenidos con este tipo de internos, la OC/04-10-1978 de la DGIP seguía reconociendo esa posibilidad, si bien en circunstancias muy excepcionales y, además, transitoriamente hasta que entrase en vigor la LOGP. Los permisos de salida “especiales” a los internos clasificados en primer grado tenían un tope de dieciocho días anuales. Esta posibilidad, sin embargo, estaba vedada para los internos a quienes se aplicaba el denominado “régimen de vida mixta (celular)” de la OC/24-07-1978, antecedente inmediato del régimen cerrado.

CARMONA SALGADO con respecto a esta limitación, y, en general, a la regulación de los permisos penitenciarios, a su vinculación al tratamiento y a la idea de “progresión” de los legisladores “que se concreta en una mayor concesión de beneficios penitenciarios ante un mayor grado de adaptación al tratamiento”, daba cuenta de la disconformidad de un sector doctrinal: “En definitiva, se piensa que si el verdadero interés de esta clase de permisos radica en la reparación de los daños producidos en

---

<sup>170</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 649.

las relaciones sociales por la prisión, carece de lógica restringir su aplicación a los condenados de segundo o tercer grado [...]”<sup>171</sup>.

A nuestro juicio, si estamos de acuerdo en que los motivos de clasificación en primer grado son, por un lado, la peligrosidad extrema como alta probabilidad de comisión futura de delitos, sin que se deba distinguir artificialmente entre una peligrosidad criminal y otra penitenciaria, y, por otro, la inadaptación a las normas mínimas de convivencia que representa el régimen penitenciario, lo estaremos también en la insensatez que representaría, en términos de seguridad y de defensa social, la posibilidad de concesión de permisos penitenciarios ordinarios a los internos 1º/art. 10.2 LOGP.

Teniendo en cuenta que el artículo 48 LOGP dispone que los permisos contemplados en el artículo anterior -ordinarios y extraordinarios- pueden ser también concedidos a los reclusos preventivos y a pesar de lo insólito que resulta plantear la posibilidad de concesión de los primeros a los presos<sup>172</sup>, debemos hacer un ejercicio interpretativo, por vía analógica, para concluir que la LOGP, al igual que sucede con los penados clasificados en primer grado, veda que los internos que, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2 LOGP puedan disfrutar de permisos ordinarios. Cualquier lectura que implicase que, al no decir nada la LOGP, incluso los preventivos sometidos a su art. 10.2 podrían salir de permiso ordinario, significaría añadir a la insalvable contradicción de que se conceda un permiso como preparación para la vida en libertad a quien está de ella privado en aplicación de una medida cautelar -adoptada precisamente para evitar que haciendo uso de la misma se frustrase alguno de los fines del proceso<sup>173</sup>-, el absurdo de que se haga incluso con respecto al que se han apreciado las circunstancias de peligrosidad extrema o inadaptación a un régimen de vida ordinario.

## 7. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA

Dice el art. 69.2 LOGP que a los fines de obtener la recuperación social de los internos “en los regímenes ordinario y abierto, se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones y asociaciones públicas y privadas ocupadas en la resocialización de los reclusos”.

Otra vez por vía tácita, también en este caso se excluye al régimen cerrado de la previsión de esta intervención extrapenitenciaria. Al respecto, dijo en su momento GARCÍA VALDÉS que no parecía aceptable “por razones de tratamiento o regimen-

---

<sup>171</sup> CARMONA SALGADO, C., “Los permisos de salida”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2º, Edersa, Madrid, 1986, págs. 714-715 y su referencia a MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios fundamentales del Sistema Penitenciario Español*, Bosch, Barcelona, 1983, págs. 204 y 205.

<sup>172</sup> Doctrinalmente se ha propuesto la desaparición de la posibilidad de que los internos preventivos puedan disfrutar permisos ordinarios de salida. Por todos, VEGA ALOCÉN, M., *Los permisos de salida ordinarios*, Ed. Comares, Granada, 2005, pág. 240.

<sup>173</sup> ARRIBAS LÓPEZ, E. “Apuntes para la reordenación normativa de los permisos penitenciarios”, RADPP, Año 2007-1, n° 17, pág. 76.

tales de seguridad, extender aquélla a los centros cerrados y especiales”<sup>174</sup>. MANZANARES SAMANIEGO, con relación a ese comentario, señaló agudamente que el texto no se refiere a clases de establecimientos, “sino a internos sometidos a determinados regímenes, lo que no es exactamente igual”<sup>175</sup>. Por otra parte, consideraba razonable que hubiese quedado al arbitrio del equipo técnico -sin perjuicio del control regimental a ejercer por el Director o la Junta de Régimen y Administración (JRA)- aceptar o no la colaboración en los supuestos relativos al régimen cerrado, ya que ni la colaboración por vía de información, ni la organización de cursillos formativos, ni la aportación de material didáctico o laboral ha de rechazarse necesariamente en relación con los clasificados en primer grado.

La opinión sobre el tema de RIOS MARTIN, mucho más reciente, es claramente favorable a la intervención externa al considerar que, al conllevar desastrosas consecuencias para la mente humana el régimen de aislamiento del primer grado, éstos internos son lo más necesitados de esa colaboración<sup>176</sup>.

Desde nuestro punto de vista, sin que consideremos que la Ley hubiese debido excluir el apoyo extrapenitenciario a los internos 1º/art. 10.2 LOGP de forma tajante, sí pensamos que ese tipo de intervención, de producirse, debe estar rodeada de unas garantías suficientes, tales como adecuación de los programas, idoneidad y adecuada formación del voluntario, exclusión de internos con antecedentes de agresión, etc.<sup>177</sup>. Nos decantamos, pues, primero, por una reforma de la LOGP que no excepcione de la participación tratamental extrapenitenciaria a los espacios penitenciarios de régimen cerrado y, segundo, por el establecimiento, en sede reglamentaria, de ciertas garantías para que la intervención pueda producirse.

## 8. ASPECTOS REGIMENTALES

La LOGP, con relación al régimen de vida de los internos que han sido atraídos a la órbita del art. 10, bien por clasificación inicial o por regresión o bien por su mera aplicación como preventivos, es más bien parca, ya que sólo nos aclara, en el párrafo primero del número 3 del art. 10 que el “régimen de estos centros [se entiende, aunque mencione sólo éstos, que también los departamentos especiales] se caracterizará por una limitación de las actividades en común y por un mayor control y vigilancia sobre los mismos en la forma que reglamentariamente se determine”<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *op. cit.*, pág. 219.

<sup>175</sup> MANZANARES SAMANIEGO, J.L., “Los equipos técnicos y sus colaboradores”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2º, Edersa, Madrid, 1986, pág. 1013.

<sup>176</sup> RIOS MARTÍN, J.C., “Art. 69”, en *Ley General Penitenciaria. Comentarios. Jurisprudencia. Doctrina*, Coord. BUENO ARÚS, F., COLEX, Madrid, 2005, pág.555.

<sup>177</sup> A diferencia del RP/81, que siguió literalmente el contenido de la LOGP (art. 247.2 RP/81), el RP/96 no contiene ninguna previsión al respecto en su art. 62. En el Programa Marco de Intervención con Internos en Régimen Cerrado (PMIIRC) está prevista la colaboración de ONG (s) en los espacios de régimen cerrado. Vid., al respecto, los apartados 6 Capítulo-III, 8 Capítulo-V y 4.2 Capítulo VI.

<sup>178</sup> La fórmula empleada (limitación de las actividades en común y mayor control y vigilancia) es la misma que la que utilizó la OC/24-07-78 para caracterizar el régimen celular.

La especificación de las limitaciones a las actividades en común, entendida como el número de horas que los internos sometidos al régimen cerrado podían estar fuera de sus celdas, a nivel general para todos los establecimientos, se realizó, en un primer momento, mediante órdenes, circulares o instrucciones del CDI, siendo, posteriormente, en el RP/96 donde quedó determinado su mínimo (3 horas). Dado que, en algunos momentos, las posibilidades de salida diaria de la celda de los internos 1º/art. 10 LOGP quedaron reducidas a 2 horas, se ha llegado a plantear si, desde un punto de vista constitucional, la previsión del art. 10.3 LOGP ofrecía suficiente cobertura para operar tal restricción o si, por el contrario, por quedar afectado de alguna forma el mismo derecho a la libertad (art. 17.1 CE) debía ser una norma con rango de ley (la propia Ley Penitenciaria) la que hiciese previsión de una nueva restricción a la ya restringida libertad de la persona que permanece en un establecimiento penitenciario<sup>179</sup>.

La STC 119/1996, de 8 de julio, desestimó el recurso de amparo interpuesto por dos internos 1º/art. 10.2 LOGP por la supuesta vulneración de derechos fundamentales dadas las restricciones a las que se veían sometidos en aplicación de la OC de 2 de agosto de 1991 (OC/02-08-91) que, entre otras cosas, sólo prevenía que los sometidos a la primera fase del régimen cerrado pudiesen disfrutar de dos horas diarias de paseo en el patio. Si bien esta concreta limitación no fue examinada a la luz de la posible vulneración del art. 17.1 CE, sino, por invocación de los demandantes, a la del art. 21.1 (derecho de reunión), el TC consideró que las limitaciones tenían sustento tanto “en razones de seguridad constitucionalmente legítimas como de la previsión al respecto del art. 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria” (FJ 2º)<sup>180</sup>.

No obstante, a la mencionada resolución se formuló un voto particular que ponía el acento en que una “medida de aislamiento” como la cuestionada (22 horas diarias de celda) afectaba al derecho a la libertad proclamado en el art. 17 CE y que, por lo tanto, tomando en consideración lo prevenido en el art. 25.2 sobre las limitaciones a los derechos fundamentales, debía existir una previsión en la Ley Penitenciaria que amparase una medida de aislamiento como la indicada, más allá “de las insuficientes y genéricas referencias a la ‘limitación de las actividades en común’ y al ‘mayor control y vigilancia de los internos’” insitas en el art. 10.3 LOGP. El voto particular, insistía en que “la restricción del derecho a la libertad no aparece regulada en la Ley con el carácter de expresividad exigido taxativamente por el art. 25.2 CE”, para continuar afirmando que tampoco “cabe apreciar en el precepto transcrito de la Ley Orgánica General Penitenciaria [art. 10.3] los rasgos cualitativos y cuantitativos indispensables para cubrir una posterior especificación reglamentaria”. Con todo, se estimaba que “debería haberse entrado en el análisis de la cuestión de la legalidad de las medidas de aislamiento impuestas y, en atención de cuanto queda expuesto, debería

---

<sup>179</sup> El segundo inciso del art. 25.2 CE dice: “El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”.

<sup>180</sup> En el mismo sentido, la STC 143/1997, de 15 de septiembre, frente a una demanda de amparo en la que, entre otras cosas, se cuestionaba que las restricciones que conlleva la aplicación del régimen cerrado pudieran concretarse mediante simples Circulares sin que ello vulnerase el art. 25.2 CE (la puesta en entredicho era de nuevo la OC de 2 de agosto de 1991 (OC/02-08-01), se concluía que en el régimen aplicable (el demandante estaba en el régimen de vida correspondiente a la segunda fase) no se detectaba ninguna determinación que restringiese un derecho fundamental de los aludidos o redujese de forma esencial el ya mermado *status libertatis* del penado “fuera o más allá del marco diseñado por la Ley Penitenciaria y su Reglamento” (FJ 2º).

haberse otorgado el amparo solicitado y anulado los Acuerdos impugnados, ya que su adopción se basó en una mera Circular carente de la cobertura legal que exige el art. 25.2 CE<sup>181,182</sup>.

Enlazando con el voto particular que acabamos de reseñar, cabe decir que no pocas críticas doctrinales ha deparado el vacío legal sobre el régimen cerrado aplicable a los internos 1º/art. 10.2 LOGP<sup>183</sup>, y también el que hayan sido normas reglamentarias e, incluso, de rango inferior procedentes de la Administración Penitenciaria (circulares, órdenes e instrucciones) las que se hayan encargado de llenarlo.

## 9. EL SUPUESTO EXCEPCIONAL DE CUSTODIA Y VIGILANCIA INTERIOR DE UN ESTABLECIMIENTO CERRADO O DE UN DEPARTAMENTO ESPECIAL

Es necesario finalmente mencionar la previsión contenida en el número 2 de la Disposición Final Primera LOGP. En ese lugar se prevé que los Ministerios de Justicia e Interior -actualmente debemos entender sólo el Ministerio del Interior porque la DGIP (hoy Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, SGIP) ya hace tiempo que dejó de depender del de Justicia- puedan acordar que, por razones de seguridad pública, “la custodia y vigilancia interior de un establecimiento cerrado o de un departamento especial de éste corresponda a los Cuerpos de Seguridad del Estado”. Tanto en este supuesto como en el otro contemplado en la misma Disposición Final<sup>184</sup>, se debe dar cuenta del acuerdo ministerial a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados a los efectos de que adopte la resolución que reglamentariamente proceda. El control del acuerdo es, por consiguiente, parlamentario y no jurisdiccional.

Lo previsto supone una clara excepción a la distribución competencial de la vigilancia y seguridad de los Establecimientos Penitenciarios entre los funcionarios de Instituciones Penitenciarias, encargados de la interior, y los miembros de los FCSE, encargados de la exterior. Su fundamento es evidente: la peligrosidad y conflictividad de algunos de los internos ingresados en establecimientos cerrados o departamentos especiales puede llegar a afectar a la seguridad pública. Por eso, la adopción de la

---

<sup>181</sup> El voto particular fue formulado por el Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer, al que se adhirió el Magistrado Tomás S. Vives Antón.

<sup>182</sup> La falta de mayores concreciones regiminales del art. 10.3 LOGP ha estado detrás de algunas resoluciones de diferentes JVP que han cuestionado el subsiguiente desarrollo de su contenido por órdenes, circulares e instrucciones del CDI e, incluso, por normas internas de los propios Establecimientos Penitenciarios. Así, el AJVP nº 1 de Madrid de 18-07-91 estimó que se había desvirtuado en la práctica hasta tal punto el art. 10 LOGP y el art. 46 RP/81 que el régimen cerrado se había convertido en “una situación prácticamente de permanente aislamiento”; esa resolución, en lugar de enmendar las posibles extralimitaciones regiminales, optó por la expeditiva vía de no considerar aplicable al caso el art. 10 LOGP.

<sup>183</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Los establecimientos de máxima seguridad ...”, pág. 142 y TAMARIT SUMALLA, J.M., *op. cit.*, pág. 272.

<sup>184</sup> El primero es el relacionado con la intervención de las FCSE en los supuestos de graves alteraciones del orden en un Centro, en cuyo caso asumirá la dirección del Establecimiento penitenciario en cuanto a custodia, vigilancia y restauración del orden el Jefe de aquéllas, sin perjuicio de continuar la autoridad penitenciaria en la dirección de las actividades de tratamiento, procedimiento administrativo en relación con las autoridades judiciales, régimen económico-administrativo y funciones asistenciales (Disposición Final Primera, número 1, LOGP)

medida custodial que contempla el número 2 de la Disposición Final Primera tiene un carácter preventivo. A diferencia de la intervención contemplada en el número 1, que es hacer frente a alteraciones graves del orden, se trata de la valoración de un riesgo “que procede conjurar antes de que se materialice en hechos reales”<sup>185</sup>. La presencia de los miembros de FCSE en el interior del establecimiento “refuerza y garantiza el marco ordenado en que ha de transcurrir la vida de los internos”<sup>186</sup>.

La Disposición Final Primera LOGP, no tiene una sistemática excesivamente adecuada. Era bastante más idóneo el tratamiento que hacia del tema el Proyecto de LOGP diferenciando en disposiciones diferentes los dos casos contemplados porque, sencillamente, son distintos<sup>187</sup>. Nuestra crítica guarda relación a que, con la estructura interna y redacción de la Disposición pudiera interpretarse que, fuera de alteraciones puntuales del orden, en el caso de que la vigilancia y custodia de un establecimiento de régimen cerrado o de un departamento especial corresponda a los FCSE, *también los derechos de los internos en ellos ingresados están suspendidos de forma parcial y temporal*. Téngase en cuenta en este sentido que el párrafo inicial de la Disposición, que no lleva numeración alguna, se proyecta y parece referirse a sus tres apartados<sup>188,189</sup>. Consecuentemente, consideramos necesaria la modificación de la estructura interna y redacción de la Disposición Final Primera para que quede claro que el supuesto de vigilancia y custodia por parte de las FCSE contemplado en su número 2 no implica, necesariamente, la suspensión parcial y temporal de los derechos de los internos.

Se ha defendido, para ambos supuestos y también sin diferenciaciones quizá por la inadecuada distribución del contenido de la Disposición Final Primera, que la intervención de las FCSE representa un estado de excepción para la vida penitenciaria, “lo que obliga a acentuar su carácter temporal”<sup>190</sup>. Estando de acuerdo con esta opinión en lo relativo al supuesto contemplado en el número 1 de la Disposición Final Primera, no estamos conformes por lo que se refiere al número 2, ya que las razones de seguridad pública pueden ser permanentes o, por lo menos, durar un largo espacio temporal<sup>191</sup>.

<sup>185</sup> MANZANARES SAMANIEGO, J.L., “Las disposiciones finales”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2º, Edersa, Madrid, 1986, pág. 1213

<sup>186</sup> *Loc. cit.*

<sup>187</sup> Vid. el apartado 1.3.6. de este Capítulo. A esta “defectuosa subdivisión interna” ya se refirió MANZANARES SAMANIEGO en su comentario (*ibid.*, pág. 1206).

<sup>188</sup> Sin aludir a esa posible interpretación pero insistiendo en la inadecuada sistemática de la Disposición escribió MANZANARES SAMANIEGO: “Nos encontramos, pues, con que la primera parte de la disposición queda sin numerar, como si fuera una introducción, cuando en realidad no lo es”. *Loc. cit.*

<sup>189</sup> Tanto es así que GARRIDO GUZMÁN en el apartado de su Manual que intituló como “*Suspensión de los derechos de los reclusos*” recogió, sin diferenciaciones, los dos supuestos: el de alteraciones graves del orden y el de necesidad de custodia y vigilancia interior policial de un establecimiento cerrado o de un departamento especial (GARRIDO GUZMÁN, *op. cit.*, pág. 217); sin embargo MANZANARES daba por hecho que la suspensión de los derechos de los internos no se extendía al supuesto contemplado en el nº 2 (MANZANARES SAMANIEGO, J.L., *op. cit.*, pag. 1213).

<sup>190</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios Fundamentales del...*, pág. 287

<sup>191</sup> Como ejemplos de la vigilancia y seguridad interior permanente a cargo de efectivos de las FCSE podemos mencionar el caso del Establecimiento Penitenciario de Herrera de la Mancha (Ciudad Real), en algunos momentos, cuando era destino de internos terroristas y, algo más recientemente, el del departamento que alojaba, en el Establecimiento de Ávila, al ex Director General de la Guardia Civil.

## 10. LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA Y LAS NORMAS INTERNACIONALES PENITENCIARIAS RELACIONADAS CON EL TRATAMIENTO DE INTERNOS CONFLICTIVOS Y PELIGROSOS

Después de haber analizado en apartados anteriores el perímetro normativo dibujado por la LOGP para los internos 1º/art. 10.2 LOGP, nos proponemos en éste, de forma breve y concisa, confrontar esa regulación con algunas normas internacionales sobre el tratamiento de internos caracterizados por su peligrosidad o conflictividad. El objetivo último es comprobar si el estatuto jurídico conformado en la LOGP y desarrollado por el RP/96 se adecua a esa normativa internacional<sup>192</sup>.

Serán objeto de atención las Reglas Penitenciarias Europeas de 2006, como estadio que consideramos más avanzado en la regulación supranacional de los derechos de las personas privadas de libertad, y la Recomendación R (82) del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la detención y tratamiento de los detenidos peligrosos, evidentemente, por resultar importante para nuestro específico objeto de estudio.

### 10.1. Las Reglas Penitenciarias Europeas de 2006

La Recomendación Rec (2006) 2 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas (RPE/06)<sup>193</sup>, constituye, en el ámbito europeo y de momento, el último estadio en el proceso de elaboración internacional de unas normas o reglas para el tratamiento de los ingresados en establecimientos carcelarios.

La idea de elaborar unas reglas internacionales para el tratamiento de los encarcelados, procede de 1925, año en el que Maurice Waller, Director de Prisiones de Inglaterra y Gales, así lo propuso a la Comisión Penitenciaria Internacional (luego, Comisión Internacional Penal y Penitenciaria)<sup>194</sup>. Posteriormente, verdadero hito y referencia obligada en la materia fueron las Reglas Mínimas aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente el 30 de agosto de 1955 en Ginebra (Reglas Mínimas de Ginebra de 1955).

En el ámbito europeo, en 1973 se revisaron las Reglas Mínimas de Ginebra de 1955, que ya entonces, a juicio de MAPELLI CAFFARENA, resultaban insuficientes por dos razones<sup>195</sup>. En primer lugar, porque las Reglas Mínimas nacieron con una proyección universal, motivo por el cual muchos de los derechos reconocidos a los

---

<sup>192</sup> Al hablar de estatuto jurídico lo que hacemos es referirnos a los preceptos que, en el texto de la LOGP, dibujan un perímetro normativo y unas garantías jurídicas que conducen a una posición penitenciaria peculiar de los internos 1º/art. 10.2 LOGP, distinta a la que se encuentra el resto.

<sup>193</sup> Adoptado por el Comité de Ministros el 11 de enero de 2006 en la 952ª Reunión de Delegados de Ministros.

<sup>194</sup> BUENO ARÚS, F., "Las Reglas penitenciarias Europeas (1987)", REP, nº 238-1987, pág. 11

<sup>195</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., "Una nueva versión de las Normas Penitenciarias Europeas", *RECPC*, 08-r1 (2006), pág. 1

internos en las mismas se habían superado ya en los países más avanzados, y, en segundo lugar, porque esa misma proyección internacional obligó a una redacción excesivamente programática que, en muchos casos, no permitía convertir su contenido en un compromiso político penitenciario de los países a los que iba destinado<sup>196</sup>. Las Reglas Penitenciarias Europeas de 1973, tuvieron otra versión en 1987 y, finalmente, en 2006.

Dentro de la Parte IV de las RPE/06 está contenido el apartado o sección denominado “Medidas especiales de máxima aseguración y seguridad”. A pesar de que la denominación del apartado pudiera llevar a algunos equívocos sobre su contenido, si tomamos en consideración que la aplicación de medios coercitivos y los registros y controles sobre los reclusos están contemplados en otros apartados de las RPE/06, no hay ninguna dificultad para entender que las normas contenidas en aquél están dirigidas a la regulación de un régimen carcelario restrictivo y asegurador, distinto del común, aplicable sólo a determinados internos. En nuestro caso ese régimen no es otro que el cerrado objeto de nuestro estudio.

En la sección indicada se encuentran varias reglas que vamos a ir exponiendo y comentando con referencia al estatuto jurídico de los internos 1º/art. 10.2. LOGP de nuestra Ley Penitenciaria y a varios preceptos del RP/96 que lo desarrolla y completa, formando un bloque normativo cuyo ajuste a aquéllas reglas vamos a examinar.

A) “53.1. Los recursos a las medidas de máxima aseguración o seguridad no estarán autorizados nada más que en circunstancias excepcionales”

El carácter de excepción con que se configura en la LOGP el régimen cerrado en su art. 10 se ajusta plenamente a la regla anterior.

B) “53.2. Deben establecerse procedimientos claros para determinar cuando se pueden aplicar tales medidas a todos los detenidos”<sup>197</sup>.

Con respecto a los penados, en la LOGP está perfectamente dibujado un procedimiento de aplicación del régimen cerrado que no es otro que procedimiento clasificatorio general, bien para operar la clasificación inicial o bien para efectuar su revisión en el plazo determinado (arts. 63, 64 y 65 LOGP y arts. 100 y ss. RP/96). Por lo que toca a los preventivos, el procedimiento de aplicación del art. 10.2 LOGP está desarrollado a nivel reglamentario en el RP/96, concretamente, en sus arts. 96 a 98. En ambos casos, estamos en presencia de procedimientos administrativos-penitenciarios perfectamente diseñados (órganos competentes para resolver, plazos, forma, garantías para el interno, etc.).

C) “53.3. La naturaleza de estas medidas, su duración y los motivos que permitan su utilización han de estar determinados en las normas interiores”.

En la LOGP esas medidas (régimen cerrado), en cuanto a su naturaleza, están definidas como una categoría regimental caracterizada por una limitación de las

---

<sup>196</sup> *Loc. cit.*

<sup>197</sup> La utilización del término “detenidos” tampoco debe generar equívocos, ya que en la traducción de las RPE/06 que estamos utilizando esa denominación no debe entenderse en el sentido técnico-jurídico de nuestras norma nacionales, sino que en la misma quedan comprendidos tanto penados como preventivos. Así, en la Parte VII de las Reglas se alude específicamente a preventivos y en la Parte VIII a detenidos-condenados.

actividades en común de los internos y por un mayor control y vigilancia sobre los mismos (art. 10.3, párrafo primero, LOGP) que se concreta de forma reglamentaria (arts. 93 y 94 RP/96). Con respecto a la duración, la propia LOGP estipula que el sometimiento al régimen cerrado sólo durará el tiempo necesario hasta que desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su aplicación (art. 10, párrafo segundo, LOGP). Además, con respecto a los penados, por lo dispuesto en la LOGP, necesariamente la permanencia en el régimen cerrado debe revisarse cada seis meses al operar la revisión del primer grado en que el interno se encuentra clasificado (art. 65.4 LOGP). La revisión de la aplicación del art. 10.2 LOGP a los preventivos, según lo dispuesto en el art. 98 RP/96, no puede prolongarse más de tres meses.

Con relación a los motivos de aplicación, en la LOGP están perfectamente especificados: peligrosidad extrema e inadaptación a los regímenes ordinario o abierto (art. 10.1 LOGP). En el RP/96 (art. 102.5), esos motivos tratan de objetivarse y concretarse ofreciendo una nómina de factores cuya concurrencia debe ponderarse a la hora de sujetar a un recluso al régimen cerrado

D) En este apartado comentaremos dos normas que están íntimamente relacionadas.

“53.4. La aplicación de las medidas debe estar aprobada en cada caso por una autoridad competente para un tiempo determinado”.

“53.5. Toda decisión de prorrogar el periodo de aplicación debe ser objeto de una nueva aprobación por la autoridad competente”.

La decisión de aplicación del régimen cerrado, bien sea como consecuencia de la clasificación en primer grado o bien de la aplicación del art. 10.2 LOGP a los preventivos, debe adoptarla el CDI, como órgano administrativo superior responsable del sistema penitenciario (arts. 103.4 y 96.2 RP/96), actuando los órganos de cada Centro sólo a nivel de propuesta, con lo cual queda asegurado que una autoridad administrativa ajena al propio Establecimiento la acuerde. Con posterioridad, es la autoridad judicial de vigilancia penitenciaria, ajena a la Administración, la competente para ratificar el paso de los internos al régimen cerrado (art. 76.2-j LOGP). Por lo tanto, tomando todo lo anterior en consideración, la regulación de la aplicación inicial del régimen cerrado es conforme con la regla 53.4.

La aplicación del régimen cerrado, consecuencia de la clasificación en primer grado de penados o de la aplicación del art. 10.2 LOGP a preventivos, es adoptada por un tiempo determinado (seis meses para los penados y tres para los preventivos), transcurrido el cual debe revisarse (arts. 65.4 LOGP y 98.2 RP/96). En este punto, debemos comentar que la completa adecuación de nuestra normativa interna legal y reglamentaria a la Regla 53.5 RPE/06 pasaría porque el acuerdo de continuidad en primer grado o de aplicación del art. 10.2 LOGP fuese adoptado nuevamente por el CDI a propuesta de los Centros, ya que, en la situación actual, si desde éstos no se considera necesario proponer cambio alguno y el interno no lo solicita, el CDI no debe volver a pronunciarse sobre la cuestión. Lo mismo cabría decir sobre la intervención del JVP, una vez que ha ratificado la sujeción inicial al régimen cerrado a un interno, legalmente no debe volver a pronunciarse sobre su continuidad.

E) “53.6. Estas medidas deben aplicarse a los individuos y no a los grupos de detenidos”.

No hace falta detenernos demasiado en comentar que, con nuestra normativa penitenciaria interna en la mano, está completamente descartado, que se pueda aplicar el régimen cerrado a un grupo o categoría de internos. Nuestro sistema de cumplimiento, precisamente, se llama de individualización científica porque lo que cuenta es la persona individualmente considerada, no los colectivos a los que puede pertenecer

F) “53.7. Todo detenido sometido a estas medidas debe disponer del derecho a interponer una queja de acuerdo con lo establecido en la Regla 70 [“Demandas y quejas”]”.

Tampoco es necesario insistir demasiado en el completo ajuste de nuestra normativa penitenciaria a esta Regla. En la legislación nacional hay diseñado todo un sistema para que los reclusos puedan presentar peticiones, quejas y recursos a autoridades administrativas y judiciales y al Defensor del Pueblo (art. 50 LOGP y arts. 53 y 54 RP/96), además de al JVP (art. 76.2-f y g LOGP), como instancia jurisdiccional específicamente encargada “de salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse” (art. 76.1 LOGP). Tomando en consideración todo lo anterior y que no hay ninguna exclusión o excepción, ni expresa ni tácita, con respecto a los internos que permanecen en régimen cerrado, la adecuación de la normativa interna a la regla 53.7 es patente.

Como síntesis, podemos decir que nuestra normativa nacional sobre el régimen cerrado, en tanto régimen penitenciario restrictivo y asegurador, se acomoda plenamente a las estipulaciones contenidas en las RPE/06 sobre medidas especiales de máxima aseguración y seguridad, con una única excepción relativa al mantenimiento en régimen cerrado. En efecto, el completo ajuste a las RPE/96 (regla 53.5) haría necesario que la continuidad en el régimen cerrado fuese nuevamente aprobada por el CDI y por el JVP si los órganos del Establecimiento donde el interno se encuentra consideran que debe seguir en la misma situación regimental.

## 10.2. La Recomendación R (82) del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la detención y tratamiento de los detenidos peligrosos

En la R (82) del Comité de Ministros se recomendaba a los Estados miembros que:

1. Apliquen, en la medida de lo posible, la reglamentación penitenciaria general a los detenidos peligrosos.

2. Pongan en práctica las medidas de seguridad únicamente en los casos en que se impongan

3. Ejecuten las medidas de seguridad en el respeto a la dignidad humana y de los derechos del hombre.

4. Se cercioren de que las medidas de seguridad están adaptadas a las exigencias, susceptibles de cambiar, de las diferentes categorías de peligrosidad.

5. Que compensen, en la medida de lo posible, los eventuales efectos negativos de las condiciones de detención de seguridad reforzada.

6. Presten toda la atención necesaria a los problemas de salud que podrían resultar de las condiciones de detención de seguridad reforzada.

7. Prevean instrucción, formación profesional, trabajo penal, ocio y otras actividades, en la medida en que lo permita la seguridad.

8. Establezcan un procedimiento de revisión regular con vistas a asegurarse de que la duración de la seguridad reforzada y el grado de seguridad no exceden a las necesidades.

9. Consigan que, allí donde existan, las unidades de seguridad reforzada comprendan un número adecuado de plazas y de personal y también los medios necesarios.

10. Y aseguren una formación en información adecuadas del personal de todos los niveles afectados por la detención y el tratamiento de los detenidos peligrosos.

Teniendo en cuenta la índole de algunas de las recomendaciones que, además de establecer principios o pautas de actuación generales, entran en aspectos muy concretos y operativos de las unidades de seguridad reforzada (para nosotros, espacios penitenciarios de régimen cerrado), es necesario, como ocurrió al comentar las RPE/06, que hagamos alguna referencia no sólo a la LOGP, sino también a su actual desarrollo reglamentario y a los programas de tratamiento que actualmente se están implementando en los espacios penitenciarios de régimen cerrado que, por otra parte, serán objeto específico de atención en otros Capítulos de este trabajo.

Con referencia a la recomendación señalada en el nº 1, no cabe duda que las normas penitenciarias generales, contenidas tanto en la LOGP como en el RP/96, se aplican con carácter general a los internos sujetos al régimen cerrado. En este sentido, el estatuto jurídico de los internos 1º/art. 10.2 LOGP sólo modifica o matiza las normas generales aplicables a todos los reclusos en una pequeña parte o en determinados aspectos y, en algunos casos, para reforzar las garantías que son aplicables a todos los internos. Por poner un solo ejemplo, los derechos reconocidos en el art. 3 LOGP son aplicables a todos los internos, ya se encuentren en régimen cerrado, ordinario o abierto.

El régimen cerrado sólo es de aplicación en los casos de peligrosidad extrema o de inadaptación a los regímenes ordinario o abierto, con lo cual sólo se sujeta al mismo a los internos en esos casos previstos, tal y como se estipula en la recomendación nº 2 de la R (82). Por otra parte, es un principio básico en el sistema penitenciario español, de aplicación a todos los internos sin excepción alguna, que la actividad penitenciaria se ejercerá respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena (art. 3 LOGP), razón por la que el respeto a la dignidad humana y a los derechos del hombre, recogida en la recomendación nº 3 R (82), queda plenamente garantizada.

Al establecerse reglamentariamente dos modalidades de vida dentro del régimen cerrado, una más limitativa y securitaria que la otra (art. 91. 2 y 3 RP/96), entre las que los internos pueden ser reasignados en función de su evolución (art. 92 RP/96), se respeta el contenido de la recomendación nº 4 R (82) porque el régimen aplicable se adapta a los posibles cambios del interno. Por otro lado, la obligatoriedad de operar la revisión de la aplicación al régimen cerrado (cada seis meses para los penados y cada tres para los preventivos) y la cláusula general de que la sujeción al mismo sólo se prolongará en tanto desaparezcan o disminuyan las circunstancias que determinaron su aplicación (art. 10.3 párrafo 2º LOGP), garantizan que la duración de la seguridad reforzada no exceda de lo necesario, tal y como queda establecido en la recomendación nº 8 R (82).

La atención a los problemas de salud; la facilitación de instrucción, formación profesional, trabajo penal, ocio y otras actividades; la dotación de medios materiales y personales y la adecuada formación del personal -recogidas, respectivamente, en las recomendaciones nos. 6, 7, 9 y 10 R (82)-, están previstas en diversos preceptos de la LOGP y del RP/96 con carácter general para todos los internos y, por lo tanto, también para los que se encuentren en régimen cerrado porque no hay excepción alguna al respecto. En el Programa Marco de Intervención con Internos en Régimen Cerrado (PMIIRC), que será objeto de estudio específico en el Capítulo VI, además de los aspectos anteriores, está recogida la compensación de los eventuales efectos negativos de las condiciones de detención y seguridad reforzada -recomendación 5 R (82)-.

## 11. CONCLUSIONES

A) El régimen cerrado diseñado en la LOGP tiene sus antecedentes históricos en los regímenes restrictivos y aseguradores que hemos identificado en el Capítulo I.

B) Después de las reformas introducidas en el RP/1956 por el D 162/1968 y por RD 2273/1977, era apreciable una evidente *anomia regimental* con respecto al régimen cerrado. Este vacío normativo dificultó el control de determinados grupos de internos que, con su actuación, exasperó la situación de extrema conflictividad que vivieron las prisiones españolas durante la transición de la dictadura al régimen democrático y que alcanzó su punto álgido entre el verano de 1977 y el primer trimestre de 1978. En esa situación de anomia, la OC/24-07-78 significó la entrada en escena de un instrumento normativo que posibilitaba el control de aquéllos grupos de internos y que anticipó algunas de las notas características del régimen cerrado que después instituyó la LOGP y desarrollaron sus Reglamentos.

C) La existencia del régimen cerrado, previsto en el art. 10 LOGP, no responde, como han querido ver algunos autores, a una “ideología de la inocuización” ni a una “ideología de la diferenciación”, sino, por emplear los mismos términos, a una “ideología de la necesidad”.

D) La LOGP, por la vía de la concreción o con la técnica de la omisión, conforma un estatuto jurídico de aplicación a los internos 1º/art. 10.2 LOGP que modifica o matiza el general aplicable al resto de internos con relación a determinados aspectos.

Éstos los hemos analizado separadamente como elementos que componen el subsistema que constituye el régimen cerrado. Dentro de ese estatuto jurídico, encontramos:

1.- La determinación del espacio penitenciario de destino de los internos 1º/art. 10.2 LOGP (arts. 10.1 y 2 y 72.2 LOGP), sin que pensemos que, con la expresión “establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales”, el legislador pretendiera diferenciar dos regímenes de vida distintos. No obstante, no consideramos que en la LOGP quede vedada la posibilidad de establecer diversas modalidades de vida dentro del régimen cerrado.

2.- Una referencia expresa (art. 10.1 y 2 LOGP) a los motivos que deben concurrir para someter a un interno al régimen cerrado (peligrosidad extrema o inadaptación a los regímenes ordinario o abierto). Desde nuestro punto de vista, sólo por esos motivos, y no por supuestas necesidades terapéuticas, puede clasificarse en primer grado a un penado.

A nuestro juicio, la peligrosidad extrema debe ser entendida como alta probabilidad de comisión de hechos delictivos de gran gravedad en el futuro, pudiendo distinguir, en base a un criterio temporal de apreciación, entre una peligrosidad extrema originaria y una sobrevenida.

La inadaptación debe ser entendida como una falta de ajuste o acomodo del recluso a las normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica en los Establecimientos Penitenciarios (régimen penitenciario) que se manifieste en la comisión de faltas disciplinarias graves o muy graves.

3.- Una previsión específica de comunicación al JVP, que se ha interpretado como dación de cuenta con facultades de resolución, del paso de los internos a los establecimientos de régimen cerrado y a la autoridad judicial de que dependan en el caso de los preventivos, independientemente de que aquéllos puedan presentar el recurso o queja previsto (arts. 76.2.j y 10.2 LOGP).

4.- La caracterización del régimen cerrado por una limitación de las actividades en común y por un mayor control y vigilancia sobre los internos (art. 10.3 LOGP). La LOGP no establece diferencias en esa caracterización regimental entre penados y preventivos.

5.- La exclusión, por omisión, del disfrute de permisos de salida ordinarios, a los internos sujetos al régimen cerrado (arts. 47 y 48 LOGP).

6.- Una garantía adicional en el procedimiento clasificatorio de penados sometidos al régimen cerrado: la posibilidad de solicitar la revisión en la Central Penitenciaria de Observación (art. 65.4 LOGP).

7.- Una exhortación, que actúa de refuerzo en el caso de los penados a la cláusula general a todos ellos aplicable (art. 72.4 LOGP), al mantenimiento temporal mínimo imprescindible de los internos en el régimen cerrado o en el homologable para los preventivos (art. 10.3 LOGP).

8.- La exclusión tácita de la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria en el régimen cerrado (art. 69.2 LOGP). Para nosotros, este precepto debería ser reformado con objeto de que los espacios de régimen cerrado no estuviesen

excepcionados de la intervención extrapenitenciaria, si bien, reglamentariamente, deberían establecerse ciertas garantías para que pudiera llevarse a cabo.

9.- Una previsión de que, eventualmente, la custodia y vigilancia interior de un establecimiento cerrado o de un departamento especial pueda estar asignada a los FCSE (Disposición Final Primera, número 2, LOGP). Proponemos la reforma de esta Disposición para dejar claro que la adopción de esa medida custodial no implica, per se, la suspensión parcial y temporal de los derechos de los internos afectados.

E) Debemos concluir que la regulación del régimen cerrado contenida en la LOGP, desarrollada por el RP/96 y que tiene un corolario operativo actual en el PMIIRC, se ajusta al contenido de las RPE/96 y a la R (82) del Comité de Ministros del Consejo de Europa con una única excepción con respecto a las primeras, relacionada, no ya con la aplicación inicial del régimen cerrado, sino con el mantenimiento en esa situación (regla 53.5 RPE/96). Por lo tanto, deberían operarse las reformas necesarias para que la continuidad en el régimen cerrado fuera aprobada por el CDI y ratificada por el JVP, si los órganos del Establecimiento donde el interno se encuentra consideran que debe seguir en la misma situación regimental.



# **CAPÍTULO III**

**Los desarrollos  
reglamentarios del régimen  
cerrado de 1981 y 1984**



Examinaremos en este Capítulo los dos primeros desarrollos reglamentarios del régimen cerrado previsto en la LOGP, configurados ambos en el RP/81, aprobado mediante RD 1.201/1981, de 8 de mayo: el primero, en su redacción original y el segundo, por la reforma de que fue objeto por el RD 787/1984, de 26 de marzo.

Desde un punto de vista metodológico, en este Capítulo, las referencias doctrinales no van a ser abundantes por dos motivos. En primer lugar, porque, en algunos casos, sólo nos limitaríamos a recoger opiniones o posicionamientos de los que, por estar más centrados en la LOGP, ya hemos dado cuenta en el Capítulo precedente, con lo cual caeríamos en repeticiones innecesarias. En segundo lugar, porque no consideramos que convenga pararnos excesivamente, siempre que no sea del todo necesario, en el comentario y en las discrepancias doctrinales sobre normas que dejaron hace ya mucho de estar vigentes.

Dedicaremos un primer apartado a comentar los aspectos generales del RP/81 y de la reforma que fue objeto en 1984 para continuar con el desarrollo que efectuó del régimen cerrado diseñado en la LOGP. Desde una perspectiva sistemática, vamos a seguir, en líneas generales, el mismo esquema utilizado en el Capítulo anterior, esto es, la descomposición del régimen cerrado en varios elementos.

## **1. COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL REGLAMENTO PENITENCIARIO DE 1981 Y LA REFORMA PRODUCIDA EN 1984**

La necesidad del desarrollo reglamentario de la LOGP estaba previsto en su propia Disposición final segunda que daba al Gobierno el plazo máximo de un año para hacerlo<sup>1</sup>. La entrada en vigor del RP/81 no significó la completa derogación del RP/56, ya que eran muchas las normas de este que continuaban en vigor<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este plazo se sobrepasó en diez meses.

<sup>2</sup> Esta circunstancia llevó a RODRÍGUEZ DEVESA a aseverar que el RP/81 aumentaba “la inenarrable confusión legislativa en que vivimos al no derogar de modo expreso más que los títulos I y II y el cap.VI del tit. III del RSP” (RODRÍGUEZ DEVESA, J.M., *Derecho Penal. Parte General*, 8ª ed., Artes Gráficas Carasa, Madrid, 1981, pág. 901).

Muy esquemáticamente, siguiendo en líneas generales a GARRIDO GUZMAN, los aspectos más destacados del RP/81, eran los siguientes<sup>3</sup>: una regulación minuciosa del régimen penitenciario a aplicar en cada tipo de establecimiento, distinguiendo dos regímenes dentro del cerrado, el común y el especial; potenciación de los establecimientos para jóvenes; una mejor regulación de la libertad condicional; mayor precisión en materia de seguridad y vigilancia; introducción de la posibilidad de comunicación telefónica de los internos con las personas con quienes procedieran las comunicaciones orales; limitación del número de paquetes que podían recibir los internos; mejora en la precisión y aumento de las garantías jurídicas a los internos en materia de régimen disciplinario, información, quejas y recursos; adaptación de la instrucción y educación a la Ley General de Educación; adopción de nuevos criterios en materia de trabajo penitenciario con aplicación de la normativa laboral de los trabajadores libres; potenciación del tratamiento penitenciario y mayor precisión de las normas reguladoras del funcionamiento de los Equipos de Observación y Tratamiento (EOT)<sup>4</sup>; introducción del beneficio penitenciario de acortamiento de cuatro meses de condena por cada año de cumplimiento efectivo (art. 256 RP/81); modificación de la composición y funciones de la Junta de Régimen y Administración (JRA)<sup>5</sup>; regulación minuciosa de los cometidos de los funcionarios penitenciarios, dando entrada a las denominadas “unidades de servicio”.

La opinión de GARCÍA VALDÉS sobre el RP/81 era favorable al entender que, globalmente, satisfacía el desarrollo teórico-legislativo de la LOGP, “configurándose como una norma de recibo, elaborada y moderna, digna del penitenciarismo europeo más avanzado”<sup>6</sup>.

No obstante, transcurridos tres años, el RP/81 sufrió una modificación que operó el RD 787/1984, de 26 de marzo, de reforma parcial del Reglamento Penitenciario (RD 787/1984). En su preámbulo se decía que, pese al poco tiempo transcurrido desde su aprobación, era necesaria la elaboración de un nuevo texto reglamentario que desarrollase mejor los aspectos más innovadores de la LOGP, haciéndose precisa, mientras se procedía a su elaboración<sup>7</sup>, la reforma de algunos artículos del entonces

---

<sup>3</sup> GARRIDO GUZMÁN, L., *Manual de Ciencia Penitenciaria*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983, págs. 192-194.

<sup>4</sup> Los Equipos de Observación (EO) y Equipos de Tratamiento (ET) estaban regulados separadamente en el RP/81 (arts. 266-268, los primeros y 269-272, los segundos; los arts. 273 y 274 contenían normas comunes a ambos). Estaban catalogados como órganos colegiados presididos por el Subdirector-Jefe, que actuaba bajo la supervisión y dependencia inmediata del Director que presidiría sus sesiones cuando acudiese a las mismas, siendo preceptiva esta asistencia en determinados supuestos. Su composición podía variar y ampliarse con otros profesionales (Psiquiatra, Pedagogo) pero, hablando en general, formaban parte del mismo un Jurista-Criminólogo, Psicólogo, Asistente Social y Educadores. También muy en general, ejercían todas las funciones relacionadas con la observación, clasificación y tratamiento de los internos.

<sup>5</sup> La existencia de las JRA se recogía en el art. 262.1 RP/81 para “la uniforme aplicación del régimen penitenciario, buen gobierno de los establecimientos y recta gestión económica de los mismos”. Estaba presidida por el Director, con los siguientes vocales: el o los Subdirectores, de entre los que actuaba como secretario el Subdirector Jefe de la Oficina de Régimen; el Administrador, el Jefe de Servicios más antiguo en el puesto, y dos funcionarios elegidos por la plantilla cada año (art. 262.1 RP/81).

<sup>6</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2ª ed., reimpresión, Madrid, 1995, pág. 272.

<sup>7</sup> El “nuevo” Reglamento Penitenciario, aprobado por RD 190/1996, de 9 de febrero, que sustituyó al de 1981, entró en vigor, según estableció su Disposición Final, más de doce años después de la puesta de manifiesto de esa necesidad, en concreto, el 25 de mayo de 1996.

vigente que estaban “empañando el carácter progresivo de la Ley Orgánica General Penitenciaria”.

Como aspectos más destacados de la reforma se pueden citar los siguientes: desaparición de las dos clases de régimen cerrado, común y especial -importantísima novedad, como puede bien advertirse, para nuestro objeto de estudio- “reduciéndolos a uno sólo, el común, al no realizar tal distinción la propia Ley General Penitenciaria”; reforma del régimen disciplinario; potenciación de la intervención del JVP; potenciación, racionalización y agilización de las funciones de los EOT, incorporando plenamente a los educadores a los mismos; facilitación de la asistencia en instituciones extrapenitenciarias adecuadas a internos de tercer grado afectos de toxicomanías; asunción de determinadas competencias relacionadas con la redención de penas por el trabajo por parte de los JVP habida cuenta de la desaparición del Patronato de Nuestra Señora de la Merced; y, finalmente, clarificación de la incompatibilidad del beneficio penitenciario de la redención de penas con los regulados en el art. 256 RP/81 (adelantamiento del periodo de libertad condicional y tramitación de indulto particular).

## 2. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO

En lo que constituía un trasunto del art. 7 LOGP, el art. 12 RP/81 (dentro del Capítulo 1º del Título II, dedicado al “Régimen General de los Establecimientos Penitenciarios”) volvía a decir que los establecimientos penitenciarios comprenderían los de preventivos, de cumplimiento de penas y especiales. Un poco más adelante, después de referirse al régimen de los Establecimientos de Preventivos en el Capítulo 2º, contemplaba el régimen de los de Cumplimiento en el Capítulo 3º. En esta sede, el art. 38.1, además de los centros de régimen ordinario y abierto, decía que existirían también, “excepcionalmente, Establecimientos de cumplimiento o departamentos especiales de régimen cerrado”.

Como ha podido advertirse, no se empleó la misma fórmula utilizada por la LOGP, ya que ésta, en el art. 10.1, se refiere a “establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales”. No pensamos, sin embargo, que el legislador gubernativo quisiese hacer, en este concreto precepto, cambio material alguno al reformar formalmente la redacción o, si tuvo intención de hacerlo, lo plasmó de manera desafortunada porque bien puede decirse que, con la expresión utilizada (que englobaba clara y nítidamente bajo un mismo régimen cerrado los establecimientos de cumplimiento y los departamentos especiales), no se coadyuvaba a preparar la duplicidad regimental dentro del régimen cerrado que se instituía unos cuantos artículos más adelante<sup>8</sup>.

Efectivamente, de lo dispuesto la norma 3ª del art. 43 y en los arts. 46 y 47 RP/81, deben sacarse algunas conclusiones con relación a los espacios penitenciarios de régimen

---

<sup>8</sup> En efecto, la “adjetivación” régimen cerrado lo asocia la LOGP a los establecimientos, mencionando, después de realizarla y a continuación, los departamentos especiales, mientras que el RP/81 citaba los establecimientos y departamentos y “adjetivaba” después a los dos.

cerrado. Sin aludirlo en el art. 38.1 al clasificar los establecimientos, el RP/81 operó una diferenciación material de lugares de permanencia de los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2 LOGP (internos 1º/art. 10.2 LOGP) y lo hizo porque expresamente distinguió dos regímenes distintos dentro del régimen cerrado, a saber: el “régimen de los Establecimientos cerrados de régimen común” (art. 46) y el “régimen de los Establecimientos cerrados de régimen especial o Departamentos especiales” (art. 47). Consecuentemente, en la primera redacción del RP/81 existían dos tipos de espacios penitenciarios de régimen cerrado: los correspondientes al primero y los correspondientes al segundo<sup>9</sup>. Ya hemos comentado, mostrando nuestra disconformidad al respecto, que la existencia de Departamentos especiales fue criticada por GARRIDO GUZMÁN “pues parece una forma solapada de crear y mantener departamentos o galerías de castigo, con todos los inconvenientes que ello lleva consigo”<sup>10</sup>.

En el marco general del régimen cerrado, la justificación material de la duplicidad regimental estaba radicada en la necesidad de graduar los niveles de restricción, control y seguridad en función de los motivos que habían llevado a clasificar a un interno en primer grado o a aplicarle, como preventivo, el art. 10.2 LOGP. Más que una diferenciación nítida de espacios penitenciarios, la idea subyacente era una distinción de formas o modelos de vida dentro del régimen cerrado<sup>11</sup>.

LÓPEZ BARJA DE QUIROGA llamó en su momento la atención sobre el hecho de que el RP/81 añadía modalidades regimentales que no estaban establecidas en la LOGP, que sólo habla de régimen abierto, ordinario y cerrado, “puesto que los establecimientos cerrados podían ser de régimen común o de régimen especial, y en éste último caso también recibían la denominación de departamentos especiales”<sup>12</sup>. Nuestra opinión al respecto la hemos manifestado ya en el Capítulo anterior<sup>13</sup>: no vemos obstáculo alguno para que, dentro del régimen cerrado que estatuye la LOGP, puedan diferenciarse modalidades regimentales, aunque en ella no haya distinciones, para acercarse al máximo las formas de vida carcelaria al sistema de individualización científica de cumplimiento de las penas privativas de libertad. A nuestro juicio, era perfectamente posible que, por vía reglamentaria, se diferenciasen, sin vulnerar ni el principio de legalidad ni el de jerarquía normativa, esos dos modelos dentro del régimen cerrado previsto en el los arts. 10 y 72.2 LOGP, tal y como también, dentro del

---

<sup>9</sup> Es muy importante que nos fijemos bien ahora en esta diferenciación, en esa duplicidad regimental, pues el desarrollo normativo del régimen cerrado del art. 10 LOGP, tanto reglamentario como no reglamentario, ha tendido unas veces a suprimirlo y otras a reestablecerlo.

<sup>10</sup> GARRIDO GUZMÁN, L., *op. cit.*, pág. 259. Vid. apartado 3 Capítulo II.

<sup>11</sup> EL AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93, desestimando una queja fundada en la ubicación de internos sujetos al régimen cerrado en un departamento de aislamiento, dice “el lugar no hace al régimen sino que es éste el que condiciona a aquél”.

<sup>12</sup> LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J., “Los establecimientos penitenciarios” en *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986, pág. 169. Llamaba la atención el mismo autor sobre el hecho de que en la LOGP las palabras departamentos especiales se encuentran escritas en minúsculas mientras que en el 47 RP/81 aparecía con mayúscula (*loc. cit.*). No pensamos que este hecho tuviese demasiada importancia, ya que, siendo eso cierto, no lo es menos que la LOGP siempre usa la palabra establecimiento (para referirse a cualquiera, no sólo a los de régimen cerrado) con minúscula, mientras que el RP/81 para lo mismo usaba siempre la mayúscula. Se trataba, a nuestro modo de ver, de meras cuestiones formales, sin ninguna repercusión material.

<sup>13</sup> Vid. apartado 3 Capítulo II.

régimen abierto, se diferenciaban otros dos patrones regimentales (art. 43.2, párrafos 2º y 3º, RP/81).

MAPELLI CAFFARENA veía que la tensión intrínseca del art. 10 LOGP se trató de arreglar reglamentariamente “regulando formalmente dos modelos de regímenes de máxima seguridad”<sup>14</sup>. A los establecimientos cerrados de régimen común eran trasladados los internos procedentes “de una clasificación terapéutica negativa” y a los establecimientos cerrados de régimen especial o departamentos especiales lo serían los internos seleccionados por su peligrosidad extrema e inadaptación<sup>15</sup>. Puede advertirse que la duplicidad reglamentaria de espacios de régimen cerrado se utilizó para reforzar las opiniones según las cuales, al lado de una clasificación en primer grado basada en la peligrosidad extrema o inadaptación del penado (art. 10 LOGP), habría otra basada en necesidades terapéuticas por evolución desfavorable del interno (art. 65.3 LOGP)<sup>16</sup>.

La diferenciación de espacios dejó de tener sentido con la reforma operada por el RD 787/1984. Evidentemente, al unificar el régimen cerrado haciendo desaparecer las dos modalidades regimentales diferenciadas (el régimen común del art. 46 y el régimen especial del art. 47, ambos RP/81), no era necesario contar ya con dos espacios regimentales distintos de aplicación. Se llamasen centros o se llamasen departamentos especiales, en ambos se aplicaría idéntico régimen: el cerrado, sin ninguna adjetivación más. Ello no era óbice, claro está, para que las características estructurales, arquitectónicas y de capacidad de ambos espacios siguiesen siendo diferentes. A ello se refería, sin duda, LÓPEZ BARJA DE QUIROGA cuando decía que, después de la reforma, “los establecimientos de régimen cerrado y los departamentos especiales, aunque tengan el mismo régimen, van a ser cosas distintas [...] que se diferencian por su ubicación”<sup>17</sup>.

En opinión de MAPELLI CAFFARENA la reforma de 1984 en lo relativo al régimen cerrado “no cogió por sorpresa a nadie”, ya que, por un lado, las pocas notas diferenciales entre el régimen común y el especial no podían justificar un régimen distinto y, por otro, “en la práctica los internos de uno y otro grupo se trasladaban sin separación alguna a los mismos establecimientos y secciones”<sup>18</sup>. Con todo, bajo su punto de vista, la situación después de la reforma era todavía más confusa que antes, ya que, anteriormente, por lo menos, se sabía de “dos formas de ser trasladado a un centro de máxima seguridad”<sup>19</sup>. Obviamente, en este sentido y para los planteamientos que abogaban por una doble vía de entrada el régimen cerrado, cada una con su espacio de destino, la reforma implicó la desaparición de uno de los argumentos que se utilizaban. En este punto, volvemos a remitirnos a todo lo dicho en el Capítulo anterior sobre la clasificación en primer grado en base a supuestas “necesidades terapéuticas”<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Consideraciones en torno al art. 10 de la LOGP”, *REP*, Extra 1, 1989 pág. 136.

<sup>15</sup> *loc. cit.*

<sup>16</sup> Vid. apartado 4.1.1 Capítulo II.

<sup>17</sup> LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, *op. cit.*, pág. 170.

<sup>18</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *op. cit.*, pág. 136.

<sup>19</sup> *loc. cit.*

<sup>20</sup> Vid. apartado 4.1.1 Capítulo II. Al tratar sobre los aspectos regimentales de estos primeros desarrollos reglamentarios del régimen cerrado volveremos en parte sobre la cuestión.

Dados los términos empleados al clasificar los Establecimientos de cumplimiento en el art. 38.1 RP/81, éste se mantuvo sin modificación después de la reforma, lo cual refuerza lo que hemos postulado: la redacción del precepto se acomodaba más a la existencia de un régimen cerrado único que a una duplicidad regimental.

### **3. LA SUJECIÓN AL RÉGIMEN CERRADO**

En este apartado vamos a seguir un esquema expositivo parecido al utilizado al abordar la misma cuestión con referencia a la LOGP. Nos centraremos primero en la clasificación en primer grado de los penados, después en la aplicación del art. 10.2 LOGP a los preventivos para terminar con los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado.

#### **3.1. Clasificación o regresión a primer grado de penados**

Abordaremos el tema en dos apartados distintos que diferencian la primera regulación reglamentaria de la formulada después de la reforma realizada por el RD 787/1984.

##### **3.1.1. Primera redacción del Reglamento**

El art. 250 RP/81 era una reproducción del art. 72 LOGP. Igual que éste último, definió el sistema de ejecución de las penas privativas de libertad (sistema de individualización científica), determinó el espacio penitenciario de cumplimiento de los internos clasificados en cada uno de los grados que lo componen (tercer grado, establecimientos de régimen abierto; segundo grado, de régimen ordinario y primer grado, de régimen cerrado) y sentó el principio de posibilidad de situación del interno en grado superior sin necesidad de pasar por los que le precediesen, proscribiendo, simultáneamente, el mantenimiento del penado en un grado determinado si se había hecho merecedor a su progresión. El texto del RP/81 no introdujo, pues, nada novedoso en el desarrollo de la LOGP: los internos clasificados o regresados a primer grado eran destinados a establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado, de conformidad con lo previsto en el art. 10.1 LOGP.

A nuestros efectos, tampoco se desarrolló nada relevante en lo relacionado con la necesidad de clasificación inicial del interno, una vez efectuada la observación adecuada, para individualizar el tratamiento (art. 241 RP/81). Sí se hizo, por el contrario, a la hora de condicionar la regresión de grado, ya que a la “evolución desfavorable de su personalidad” contemplada en el art. 65.4 LOGP, se añadió en el RP/81 la mención adicional de la “conducta”: “evolución desfavorable de su personalidad y de su conducta”, decía en concreto el art. 243.3 RP/81.

En desarrollo de la LOGP, definió el RP/81 (art. 43.3<sup>a</sup>) la peligrosidad extrema o la inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, cuya apreciación debe hacerse, a tenor de lo dispuesto en el art. 10.1 LOGP por causas objetivas y en resolución motivada. Esta resolución que, para los penados era el acuerdo de clasificación inicial o regresión a primer grado de tratamiento penitenciario, la debía adoptar el Centro Directivo (CDI), previa la propuesta de los EOT, según lo estipulado en los arts. 80, 241 y 243 RP/81<sup>21</sup>.

El art. 43 RP/81, estableció que los penados serían destinados a los espacios penitenciarios de régimen cerrado de acuerdo con una serie de normas, normas que debían ser de aplicación, evidentemente, cuando se elevasen las propuestas de clasificación inicial y de progresión o regresión de grado, (arts. 241 y 243 RP/81). Después de fijar el art. 43 RP/81 los criterios de destino a los centros de régimen abierto en la norma 1<sup>a</sup> y régimen ordinario en la 2<sup>a</sup>, hacía lo propio en la norma 3<sup>a</sup> con respecto a los Establecimientos de régimen cerrado, diciendo que serían destinados a estos:

a) “Los penados clasificados en primer grado por su peligrosidad extrema, apreciada mediante valoración global de factores objetivos”, mencionándose como tales los siguientes:

- 1) Cuantía y número de condenas.
- 2) Penas graves en periodo inicial de cumplimiento.
- 3) Reincidencia.
- 4) Pertenencia a grupos u organizaciones de carácter delictivo.

Concretaba el RP/81 que estos internos serían destinados a los “Establecimientos de régimen común” que por razones de seguridad se considerasen adecuados.

b) “Los penados autores de graves alteraciones de la convivencia”, añadiéndose más adelante que también los “instigadores de tales actos”. Se relacionaban como tales actos o alteraciones de la convivencia los siguientes<sup>22</sup>:

- 1) Incendios.
- 2) Motines.
- 3) Destrucción de instalaciones.
- 4) Enfrentamientos y violencias a otros internos
- 5) Indisciplina manifiesta referida a agresiones, amenazas, coacciones, insultos o provocaciones a los funcionarios.

---

<sup>21</sup> El art. 80 RP/81 atribuía a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (DGIP) la competencia para decidir con carácter ordinario y extraordinario la clasificación y destino de los reclusos en los distintos Centros Penitenciarios, ordenando consecuentemente los traslados correspondientes en base a las propuestas formuladas al efecto por los EOT.

<sup>22</sup> Salvo la omisión de los casos de fuga, el resto de factores son prácticamente los mismos que aparecían en la OC/24-07-78 para motivar la aplicación a ciertos internos del régimen de vida mixta (celular). Vid. apartado 1.2 Capítulo II.

6) Negativas arbitrarias al cumplimiento de órdenes legales de conducciones, asistencias a juicio oral o diligencias y al cumplimiento de sanciones disciplinarias.

Estos internos, especificaba el art. 43.3ª RP/81, “previa regresión al primer grado en el caso de encontrarse ya clasificados en segundo o tercero”, serían destinados a “Establecimientos cerrados de régimen especial o departamentos especiales”.

Si observamos la nómina de faltas disciplinarias muy graves y graves de los arts. 108 y 109 RP/81, se colige que todos los actos o alteraciones de la convivencia relacionados dentro de la letra b) anterior están tipificados, de una forma u otra, como faltas<sup>23</sup>. En este sentido, una vinculación formal entre infracciones graves y muy graves y el art. 10 LOGP la realizaba el RP/81, en sede precisamente de régimen disciplinario, en el art. 122 al decir que:

“1. La reiterada comisión de faltas graves o muy graves a las que se hubiese aplicado el correctivo de aislamiento celular, que evidencien una manifiesta agresividad o violencia, o incapacidad del autor para adaptarse a la normal convivencia del Centro, podrá determinar la valoración de las Juntas de Régimen y Administración a efectos de destino a un Establecimiento de Régimen Cerrado o Departamento especial y consiguiente aplicación del régimen previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

2. En todos y cada uno de tales supuestos, la Junta de Régimen y Administración solicitará el oportuno informe al Equipo de Observación y Tratamiento, que éste emitirá a la mayor brevedad de forma motivada.

3. De todo lo anterior se dará conocimiento inmediato a la Autoridad judicial competente.”

La lectura de este precepto, merece tres comentarios retrospectivos.

1º) Se trataba de una clara reminiscencia de algo que en esa época (1981) y desde la reforma operada en el RSP/56 por el RD 2273/1977<sup>24</sup>, estaba ya normativamente superado: *la vinculación directa entre comisión de faltas disciplinarias y aplicación de un régimen carcelario restrictivo y asegurador*.

2º) El precepto daba pié a interpretar que podría aplicarse el art. 10 LOGP a penados sin necesidad de que fuesen regresados a primer grado, motivo por el cual no es de extrañar que pudiera pensarse en algún momento que un interno clasificado en cualquiera de los grados de tratamiento podía ser situado en la órbita de aquél precepto<sup>25</sup>. Lo mismo ocurría con la norma 10ª del art. 47 RP/81 que después comentaremos.

Ahora bien, dando por bueno que no había más aplicación del art. 10 LOGP a penados que la que pasase por su regresión a primer grado, ya que tanto en la letra a) como en la b) del art. 43.3ª RP/81 se hablaba de *clasificación o regresión a primer grado*, cabía interpretar también que el art. 122 tenía sólo como destinatarios, como también podremos comprobar que le ocurría a la norma 10ª del art. 47, a los detenidos y presos, es decir, a los internos preventivos. Podía abonar esta interpretación el

---

<sup>23</sup> Los arts. 108, 109 y 110 del RP/81, que tipifican, respectivamente, las faltas disciplinarias muy graves, graves y leves están todavía en vigor por mor de lo dispuesto en el apartado 3 de la Disposición Derogatoria del RD 190/1996, de 9 de febrero, que aprueba el RP/96.

<sup>24</sup> Vid. apartado 6.3 Capítulo I.

<sup>25</sup> CARMENA CASTRILLO, M., “Artículo 10 y primer grado penitenciario”, ponencia presentada en la *V Reunión de JVP*, Madrid, 1990. Vid. apartado 4.1.1 Capítulo II.

hecho de que la competencia para efectuar las propuestas de clasificación y revisión de grados era del EOT y no de la Junta de Régimen y Administración (JRA) y que el propio art. 122 RP/81, en su número 3, decía que se daría conocimiento inmediato de la aplicación del régimen propio del art. 10 LOGP “a la Autoridad judicial competente”, en lugar de hacerlo, como hubiera sido lo propio si el precepto hubiese estado concebido para los penados, al Juez de Vigilancia Penitenciaria<sup>26</sup>.

3º) Además de provocador de confusión con respecto a la aplicación del art. 10 LOGP a penados sin actividad penitenciaria previa de clasificación o regresión a primer grado de tratamiento y, por lo tanto, también con respecto a las dos posibles vías de acceso al régimen cerrado (por necesidades terapéuticas y por apreciación de peligrosidad extrema o inadaptación), a nuestro juicio el precepto era innecesario, habida cuenta de la existencia de la norma 3ª del art. 43 RP/81.

Haciendo abstracción de lo dispuesto en su art. 122, la norma 3ª del art. 43 RP/81 trató de objetivar la “peligrosidad extrema” del art. 10.1 LOGP en la lista de factores que hemos relacionado en la letra a), mientras que, sin mencionarla, trató de concretar “la inadaptación a los regímenes ordinario y abierto”, también contemplada en el art. 10.1 LOGP, en un elenco de lo que consideraba como alteraciones graves de la convivencia prisional. Pensamos que está bastante claro que el texto de la norma 3ª del art. 43 RP/81, por su estructura, sistemática y expresiones utilizadas, tenía a la peligrosidad extrema como algo originario relacionado con la actividad delictiva del interno, mientras que consideraba la inadaptación con el revestimiento de lo sobrevenido en prisión<sup>27</sup>. En el diseño reglamentario, entonces, los penados en que se apreciase una peligrosidad extrema originaria serían “clasificados” en primer grado y destinados a los Establecimientos cerrados de régimen común que por razones de seguridad se considerasen adecuados, mientras que en los que se observase una inadaptación sobrevenida, “previa regresión al primer grado en el caso de encontrarse ya clasificados en segundo o tercero”, lo serían a Establecimientos cerrados de régimen especial o departamentos especiales. En el diseño realizado por el RP/81 no cabía distinguir una peligrosidad extrema originaria y una sobrevenida, ya que ésta última, sin que se mencionase, quedaba vinculada a la inadaptación, ya que la peligrosidad extrema, insistimos, sólo se vinculaba a la actividad delictiva previa<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> No obstante esa posible interpretación, también invitaba a la confusión el examen de las funciones de los EO y ET porque, si bien tenía un alto grado de coherencia que, en el caso de los primeros, se contemplase como función la de informar “los casos de aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria” (art. 267. 3ª), ya que estos desplegaban sus competencias, por definición (art. 266.1), en los Establecimientos de preventivos, no lo tenía tanto que se repitiese la misma función en el caso de los ET (art. 270.7ª) que debían existir en los Establecimientos de cumplimiento porque en estos, con respecto al art. 10 de la LOGP y los internos penados, lo que debían era proponer la regresión a primer grado, no informar la aplicación de aquél. No servía como argumento para explicar esa confusión funcional el que pudiesen existir preventivos en los Centros de cumplimiento puesto que ya el RP/81 se encargaba de solventar esa situación y la contraria -que existiesen penados en los de preventivos- al determinar que, en unos y otros casos, el ET asumiría las funciones del EO (art. 272) con respecto a los preventivos y éste las del de aquél con respecto a los penados (art. 267.5ª).

<sup>27</sup> Sobre nuestra diferenciación entre peligrosidad extrema originaria y sobrevenida, vid. apartado 4.1.2.1 Capítulo II.

<sup>28</sup> Aunque, en nuestra idea, también podía hablarse de peligrosidad extrema originaria si la actividad delictiva se había producido en prisión.

Examinada la norma 3ª del art. 43 RP/81, volvamos ahora por un momento a las dos supuestas vías de sujeción al régimen cerrado. Los internos a los que había que poner en primer grado y destinar a un espacio de régimen cerrado “por necesidades terapéuticas” serían aquéllos en los que se apreciase los factores reseñados en la letra a), quedando concretado ese espacio en los establecimientos de régimen común. Los internos a los que había que poner en primer grado por mera aplicación del art. 10 LOGP serían aquéllos en los que se apreciase los factores reseñados en la letra b), siendo destinados a establecimientos cerrados de régimen especial o departamentos especiales. No obstante, en línea con todo lo que hemos defendido sobre el particular, no puede dejar de llamarse la atención sobre el hecho de que, con respecto a la primera vía de acceso, la norma 3ª del art. 43 RP/81 habla de “peligrosidad extrema”, lo cual, sin duda, incardina claramente esa supuesta clasificación en primer grado y subsiguiente sujeción al régimen cerrado por necesidad terapéutica en el art. 10 LOGP.

El RP/81, aunque lo hacía con carácter general para todos los penados y no específicamente para los que, por estar clasificados en primer grado, debían cumplir en régimen cerrado, antes de dar las normas de destino a los distintos Establecimientos de cumplimiento, exceptuaba de su aplicación a los penados en que concurriese alguna circunstancia que hiciese necesario su destino a un Establecimiento especial (art. 43 RP/81). En el mismo sentido pero específicamente para los internos a los que era de aplicación, recordemos lo preceptuado en el art. 10.1, *in fine*, de la LOGP<sup>29</sup>.

### 3.1.2. Modificaciones operadas por el Real Decreto 787/1984

Con la reforma de 1984, se modificó la norma 3ª del art. 43 RP/81. Desaparecida la dualidad de formas de vida en el régimen cerrado, se evaporó también el doble criterio de ubicación espacial fijado originariamente. Con la reforma, la nueva norma 3ª decía que serían destinados a establecimientos de régimen cerrado o departamentos especiales los penados clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario, remarcándose -y, en esto, ajustándose formalmente más a las palabras del art. 10 LOGP- que tal clasificación sólo podría ser aplicada a penados calificados de peligrosidad extrema o a aquéllos cuya conducta fuese de manifiesta (el término “manifiesta” no aparece en la LOGP) inadaptación a los regímenes ordinario y abierto, apreciadas por causas objetivas en resolución motivada.

Entrando en el terreno de la objetivación, decía la nueva norma que tales apreciaciones se harían mediante valoración global de factores tales como:

- a) Pertenencia a organizaciones delictivas.
- b) Participación evidente como inductores o autores de motines, violencias físicas, amenazas o coacciones a funcionarios o internos.

---

<sup>29</sup> Vid. apartado 4.1 Capítulo II.

- c) Negativas injustificadas al cumplimiento de órdenes legales de conducciones, asistencia a juicio y diligencias.
- d) Negativas injustificadas al cumplimiento de sanciones disciplinarias.
- e) Número y cuantía de condenas y penas graves en periodo inicial de cumplimiento.

Se produjo una refundición de lo que antes estaba separado en dos apartados, pero la fusión no comprendió todo lo que antes se mencionaba. En unos casos, parecía que por una mera eliminación de una excesiva casuística, simplificación o mejora técnica y/o semántica pero, en otros, la omisión parecía realizada a los efectos de que ciertos factores dejasen de ser orientadores para operar la clasificación o regresión a primer grado.

Con respecto a los factores objetivos mediante los cuales antes de la reforma podía ser apreciada la peligrosidad, ya no se mencionaba la “reincidencia”. Además, después de la entrada en vigor del RD 787/1984 se hablaba sólo de “pertenencia a organizaciones delictivas”, mientras que antes también se incluían, junto a las organizaciones, los “grupos”.

Por lo que afectaba a las anteriores “graves alteraciones de la convivencia”, antes había una referencia a los “autores” y a los “instigadores” de tales actos, mientras que la nueva norma 3ª se refería a la “participación evidente” como inductores o autores. En el terreno de las negativas al cumplimiento de órdenes legales de conducciones, asistencia a juicio o diligencias, antes la alusión era a “negativas arbitrarias” y ahora a “negativas injustificadas”. Antes, la referencia era a “violencias”, después de la reforma lo era a “violencias físicas”. Del catálogo de graves alteraciones de la convivencia desaparecieron las menciones a incendios, destrucción de instalaciones y enfrentamientos, insultos o provocaciones a los funcionarios. La alusión a la “indisciplina manifiesta” aunque no estaba aislada como grave alteración de la convivencia puesto que venía vinculada a otros actos, también desapareció.

MAPELLI CAFFARENA, comentando el art. 43 RP/81 estimó que no era la sede reglamentaria el lugar adecuado para residenciar los factores a valorar para apreciar una peligrosidad extrema o inadaptación, dado que, en la materia, debía imperar una reserva absoluta de ley por la grave afectación a los derechos de la persona que implica el internamiento en un espacio penitenciario de régimen cerrado<sup>30</sup>. Además, por las mismas razones, postulaba el alejamiento de cualquier automatismo en la apreciación de los factores enumerados, de tal forma que debían interpretarse tan sólo “como criterios de orientación que revelan la voluntad legislativa de que, al menos, junto al síntoma concurra una grave causa objetiva analógicamente comparable a las recogidas expresamente por el precepto”<sup>31</sup>.

Con respecto al factor que hemos recogido en la letra a) -“pertenencia a organizaciones delictivas”-, decía MAPELLI CAFFARENA que “se refiere a organizaciones

---

<sup>30</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Análisis de los diferentes modelos extraordinarios del régimen cerrado” en *I Curso monográfico para Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995, pág. 346.

<sup>31</sup> *Loc. cit.*

dentro de la prisión o fuera pero que puedan afectar a la convivencia en el centro”<sup>32</sup>. Además, para el mismo autor, la organización delictiva debía de serlo en un sentido jurídico-penal y estar en activo, debiendo quedar acreditada la pertenencia del interno a la misma<sup>33</sup>. Por otro lado, consideraba preciso constatar la relación causal entre la pertenencia a la organización delictiva y el estado de peligrosidad que fundamenta la clasificación en primer grado<sup>34</sup>.

Desde nuestro punto de vista, mirando hacia atrás, no podemos estar de acuerdo con que necesariamente la pertenencia a la organización debía afectar a la convivencia en el centro penitenciario. En efecto, para nosotros, el factor también debía ser relevante, de cara a valorar peligrosidad extrema, si la organización de pertenencia podía perpetrar o preparar la perpetración de acciones delictivas en el exterior<sup>35</sup>.

Para MAPELLI CAFFARENA, dado que las circunstancias señaladas en las letras b), c) y d) constituían conductas sancionables vía disciplinaria, al haber prescindido el RP/81 de toda referencia a la reincidencia y habitualidad, se daba lugar a pensar que, en estos casos, el traslado e ingreso en un espacio penitenciario de régimen cerrado constituía una “sanción reforzada frente a comportamientos particularmente graves”. En este sentido, le asistía toda la razón cuando defendía que lo dispuesto en el art. 10 LOGP no guarda relación con el régimen disciplinario, sino que, partiendo de que el motivo de esos traslados se encuentra en una personalidad especialmente agresiva o en unas actitudes peligrosas del penado, el RP/81 lo que había hecho es decidirse por la exigencia de que, además, sobre esa base, concurren ciertas circunstancias para garantizar una decisión fundamentada, evitando toda discrecionalidad administrativa<sup>36</sup>.

También le asistía la razón a MAPELLI en su crítica al factor señalado en la letra e (“número y cuantía de condenas y penas graves en periodo inicial de cumplimiento”) al indicar que se trataba de una circunstancia que debía ser tenida en cuenta por el Tribunal sentenciador pero que no podía condicionar el régimen penitenciario dentro de un sistema resocializador<sup>37</sup>. Además, indicó también, asimismo con acierto, que ese factor rememoraba el criterio objetivo temporal que inspiraba originariamente el sistema progresivo pero que en la actualidad contradecía “la inspiración programática del sistema de individualización delictiva”<sup>38</sup>. Descartado de plano que la circunstancia comentada, por sí sola, pudiese ser reveladora de una inadaptación manifiesta

---

<sup>32</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Consideraciones en torno ...”, *op. cit.*, pág. 136.

<sup>33</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Análisis de los diferentes modelos extraordinarios ...”, *op. cit.*, págs. 347-348.

<sup>34</sup> *Loc. cit.*

<sup>35</sup> Pensemos en el supuesto del encarcelamiento de dirigentes terroristas o de jefes de grupos mafiosos.

<sup>36</sup> Sabemos, por lo expuesto en el Capítulo I, que, históricamente, hasta la reforma de que fue objeto el RSP/56 por el RD 2273/1977, exista una vinculación directa entre la comisión de faltas disciplinarias y la aplicación de un régimen penitenciario restrictivo y asegurador (vid., en general, Capítulo I); en esos casos, la sujeción a esa forma de vida prisional sí debía ser considerada como una “sanción reforzada” ante determinadas conductas.

<sup>37</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Los establecimientos de máxima seguridad en la legislación penitenciaria”, *Eguzkilore-Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, n° extraordinario, enero 1988 pág. 136. En parecido sentido también se había manifestado LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, *op. cit.*, pág. 203.

<sup>38</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Análisis de los diferentes modelos extraordinarios ...”, *op. cit.*, pág. 348. También sabemos por lo desarrollado en el Capítulo I que, hasta la entrada en vigor del RP/56, la duración del primer periodo del régimen progresivo, mayor o menor, estaba en función de la duración de la pena a la que el recluso había sido condenado.

al régimen penitenciario, realmente, el número y cuantía de condenas y las penas graves en periodo inicial de cumplimiento no podía ser un factor que objetivase una peligrosidad extrema, tal y como la hemos entendido, de alta probabilidad de comisión de delitos de gravedad que atenten a bienes jurídicos eminentemente personales<sup>39</sup>.

La necesidad de motivación de la clasificación en primer grado con referencia a alguno de los supuestos del art. 43.3 RP/81 fue puesta de manifiesto en el AJVP de Sevilla de 05-12-86, resolviendo que no era suficiente hacer una mera referencia a la mala conducta penitenciaria pues, observaba, ese no era un supuesto previsto en el art. 43.3 RP/81. Por otro lado, AAP de Lugo de 12-08-94 (en el que se revocaba la regresión a primer grado de un interno que se había motivado en “extorsión y tráfico de drogas” al haber sido absuelto posteriormente de este último delito) sirve como piedra de toque de que la sujeción al primer grado, antes y ahora, quede fundamentada de tal forma que no quede luego contradicha por circunstancias posteriores.

En el apartado dedicado a los espacios penitenciarios de régimen cerrado ya dimos cuenta que, en opinión de algunos autores, la desaparición de la dualidad de formas de vida en el régimen cerrado aumentó la confusión entre clasificación en primer grado por lo que venimos llamando necesidades terapéuticas (evolución negativa de la personalidad del penado), de un lado, y por aplicación del art. 10 LOGP (apreciación de peligrosidad extrema e inadaptación), de otro. En la misma línea, MAPELLI CAFFARENA, comentando la reforma del art. 43 RP/81, llegó a decir que la situación creada podía ser tan absurda “como para que normativamente haya quedado bloqueado el internamiento de un penado en un centro de máxima seguridad”<sup>40</sup>. En el fondo de su aseveración latía un concepto de tratamiento penitenciario indisolublemente unido a los de clasificación en grados e individualización científica, de tal forma que, al ser el tratamiento voluntario, si un penado “no quería”, no prestaba su “voluntariedad”, a ser clasificado en primer grado, no podía ser traslado a un espacio penitenciario de régimen cerrado consecuente con esa clasificación.

También MANZANARES SAMANIEGO criticó el art. 43 RP/81 reformado, defendiendo, en síntesis, que, al vincular taxativamente la clasificación en primer grado a los factores objetivos contenidos en el mismo, quedaba alejada tal clasificación del sistema de individualización científica, verdadera espina dorsal de la LOGP<sup>41</sup>. No compartimos para nada estas posturas ni las que, en la actualidad, siguen manteniendo un cierto desgajamiento de la clasificación en primer grado del sistema de individualización científica<sup>42</sup>.

Como comentario, podemos decir que la nueva norma 3ª del art. 43 RP/81, junto con otras reformas producidas por el RD 787/1984, tuvo el mérito de borrar algunas imprecisiones para dejar sentado que la clasificación o regresión a primer grado de tratamiento penitenciario era una *conditio sine qua non* para destinar a un penado a un establecimiento de régimen cerrado o a un departamento de régimen especial y

---

<sup>39</sup> Vid. apartado 4.1.2.1 Capítulo II.

<sup>40</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., “Consideraciones en torno ...”, *op. cit.*, pág. 136.

<sup>41</sup> MANZANARES SAMANIEGO, J.L., “La clasificación”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986, pág. 956.

<sup>42</sup> Vid. apartado 4.1.1 Capítulo II.

que esa clasificación debía motivarse en base a la peligrosidad extrema del penado o a su inadaptación. Es decir, con respecto a los reclusos que ya estaban cumpliendo condena, no había más aplicación del art. 10 LOGP que valiese que la derivada de su clasificación o regresión a primer grado. En este mismo sentido, a pesar de que, obviamente, algunos de los factores mencionados en la norma 3ª después de la reforma, al igual que ocurría antes, seguían constituyendo infracciones disciplinarias muy graves y graves, el RD 787/1984, con razón y fundamento, dejó sin contenido el art. 122 RP/81 que directamente vinculaba la aplicación del art. 10 LOGP a la reiterada comisión de faltas muy graves y graves.

### 3.2. Aplicación a preventivos

También para el estudio de la sujeción al régimen cerrado de los internos preventivos vamos a diferenciar las dos configuraciones reglamentarias, la originaria y la conformada después de la reforma. Cuando comentamos en el Capítulo II la sujeción al régimen cerrado de los internos preventivos prevista en el art. 10.2 LOGP, dimos cuenta de la oposición de algún sector de la doctrina a esa previsión. Nos remitimos por tanto a lo recogido entonces en ese concreto particular<sup>43</sup>.

En el art. 34 RP/81 se recogía que los detenidos y presos calificados de peligrosidad extrema o los inadaptados al régimen propio de los Establecimientos de preventivos<sup>44</sup>, podían ser ingresados en departamentos especiales o destinados a Establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado, con separación de los penados.

Las JRA (no ya los EO ni los ET), debían acordar la aplicación de la medida en resolución motivada, “apreciando objetivamente la existencia, en su caso, de las circunstancias mencionadas en el artículo 43, regla 3ª.” (art. 35 RP/81); luego, en la configuración reglamentaria, los motivos concretos de aplicación del art. 10.2 LOGP, eran los mismos que los relacionados para los penados.

Ahora bien, pensamos que el RP/81 se estaba refiriendo a las circunstancias relacionadas en la letra b) de la norma 3ª del art. 43, pues, con referencia a detenidos y presos, hablar de número y cuantía de condenas, penas graves en periodo inicial de cumplimiento, reincidencia o pertenencia a grupos u organizaciones de carácter delictivo (que, en todo caso, podía ser presunta), como hacía la letra a) para los penados, no tenía demasiado sentido. Prueba evidente de esta aseveración, era que el párrafo segundo del art. 34 RP/81 decía que el régimen de los Establecimientos o departamentos especiales donde serían destinados estos detenidos y presos “se halla regulado en el art. 47”, que era el precepto donde se contemplaba el régimen de vida de los Establecimientos cerrados de régimen especial o departamentos especiales, precisamente espacio penitenciario de destino de los penados regresados a primer grado en base a lo previsto en la letra b) de la norma 3ª del art. 43 RP/81. Así, en principio al menos, a pesar de lo indicado en el primer párrafo del art. 34 RP/81, no resultaba

---

<sup>43</sup> Vid. apartado 4.2. Capítulo II.

<sup>44</sup> Debemos observar que el art. 10.2 LOGP se refiere a “internos preventivos” mientras que el RP/81 lo hacía a “detenidos y presos”.

plausible pensar que los detenidos y presos pudiesen ser destinados a los Establecimientos cerrados de régimen común regulados en el art. 46 RP/81<sup>45</sup>. Ahora bien, esta interpretación vedaba la posibilidad de aplicación del art. 10 LOGP a los internos preventivos en base a la actividad delictiva de la que fuesen presuntos responsables y, por lo tanto, en base a una supuesta peligrosidad extrema originaria. Consecuentemente sus posibilidades de sujeción al régimen cerrado quedaban reducidas a la apreciación de la peligrosidad extrema sobrevenida durante el internamiento y a la inadaptación al régimen propio de los establecimientos de preventivos.

Recogeremos a continuación los cambios que la reforma operada por el RD 787/1984 trajo consigo en este asunto.

En el art. 34.1 RP/81 reformado se volvía a decir que los detenidos y presos que, mediante el oportuno acuerdo de la JRA, fuesen calificados de peligrosidad extrema o de inadaptados al régimen propio de los establecimientos de preventivos serían ingresados en departamentos especiales -haciéndose expresa mención a que las normas de funcionamiento de éstos estaban recogidas en el art. 46 RP/81- y, sólo “excepcionalmente y con absoluta separación de los penados”, en establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado. También en este apartado se buscó un mayor ajuste a las previsiones de la LOGP en el desarrollo reglamentario, ya que se emplearon (en la primera redacción no se hizo) los términos “excepcionalmente” para referirse al ingreso de detenidos y presos en establecimientos de cumplimiento y “absoluta” para hacerlo a la separación que, en este caso, debía existir con los penados.

Por lo demás, la técnica empleada para objetivar la peligrosidad extrema y la inadaptación fue la misma que en la primera redacción del RP/81, haciéndose una remisión a los factores contemplados en la norma 3ª del art. 43 RP/81, si bien, advirtiéndose ahora, que en cuanto los mismos fueran aplicables a los internos preventivos, ya que había algunos que sólo tenían sentido con respecto a internos ya condenados (número y cuantía de condenas y penas graves en periodo inicial de cumplimiento o pertenencia a organizaciones delictivas que, en todo caso, sería presunta).

### 3.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado

Analizaremos en dos apartados distintos los aspectos formales según se refieran a penados o a preventivos.

#### 3.3.1. Penados

El “procedimiento” de aplicación del art. 10 LOGP es el procedimiento clasificatorio general, bien estemos hablando de clasificación inicial o de regresión de grado<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> LOPEZ BARJA DE QUIROGA, J., *op. cit.*, pág. 190, no obstante, si recogía que pudiesen ser destinados tanto a unos como a otros.

<sup>46</sup> Vid. apartado 4.3 Capítulo II.

En el RP/81, ese procedimiento, en sus líneas maestras, estaba contenido en sus arts. 241, 242 y 243 que, además de seguir fielmente (en casi todos los casos, *literalmente*) lo estipulado en la LOGP, entra en algunos detalles adicionales que a ésta, naturalmente, dado su rango normativo, no le correspondían. Podemos citar como ejemplos la concreción de algunos factores generales que debían tenerse en cuenta en el proceso clasificador o la mención de ejemplares normalizados a utilizar por los EOT para materializar las propuestas de clasificación.

Con respecto específicamente a los clasificados en primer grado, también el RP/81 recogía la previsión legal que otorga al interno el derecho a solicitar que la próxima revisión se realice en la Central de Observación cuando un mismo Equipo hubiese reiterado por segunda vez la clasificación en primer grado (art. 243.4 párrafo 2º RP/81). Además de reiterarla, la matizó en el caso de que existiese un elevado número de internos en espera de ser estudiados en la Central, ya que, en esos supuestos, hacía previsión el RP/81 de que el CDI podría designar “otro Equipo de Observación y Tratamiento especialmente cualificado dadas las peculiaridades del interno” para efectuar la revisión (art. 243.4, párrafo 2º, último inciso, RP/81).

Para los clasificados en primer grado y sujetos al régimen cerrado, en el RP/81 encontramos algunas previsiones que matizaban la regla general de revisión del grado de clasificación cada seis meses. Efectivamente, el RP/81, tal y como hizo la LOGP en su art. 10.3, remarcó la provisionalidad de la permanencia de los internos destinados a Establecimientos cerrados o departamentos especiales, al decir, en el párrafo 3º de la norma 3ª del art. 43, que ésta “será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su ingreso”. Esta exhortación, igual que ocurre en la LOGP, reforzaba, para los internos clasificados en primer grado de tratamiento, la previsión general de que en ningún caso se mantendría a los internos en un grado inferior cuando por su evolución se hubiese hecho merecedor a la progresión (contenida en el art. 72.4 LOGP y 250.4 RP/81).

Relacionado con el mismo tema, tenemos que traer aquí a colación la norma 10ª del art. 47 del RP/81, precepto en el que se contenían las normas de funcionamiento de los Establecimientos cerrados de régimen especial o Departamentos especiales. En ella se determinaba que las JRA debían estudiar la evolución de los internos, previa petición de informes a los funcionarios, procediendo a levantar el régimen al que estaban sometidos, mediante acuerdo razonado, “tan pronto como se aprecien indicios de cambio de actitud”. Terminaba la norma diciendo que, en todo caso, los plazos para reconsiderar esta clasificación “se reducirán a la mitad de los establecidos en la Ley Orgánica General Penitenciaria para las propuestas de grado”, es decir, en lugar de seis, la reconsideración de esa clasificación debía hacerse cada tres meses. Pero no debemos llevarnos a engaño, ya que esa reducción no lo era para todos los internos sujetos al régimen cerrado; no olvidemos al respecto que esa norma estaba contenida en el precepto regulador de uno de los regímenes cerrados -el especial- sin que hubiese otra parecida en el art. 46, que regulaba el régimen cerrado común.

Desde nuestro punto de vista, la norma 10ª del art. 47 RP/81 (igual que, en parte, dijimos al comentar el art. 122 RP/81), generaba confusión en cuanto podía dar argumentos normativos a la posibilidad de aplicar a penados el art. 10 LOGP sin pasar por una previa clasificación o regresión a primer grado. En efecto, no podemos olvidar

que la norma 10ª estaba destinada para preventivos y penados y, de acuerdo que fuese la JRA la que, igual que acordaba la aplicación del art. 10 LOGP a los detenidos y presos, lo hiciese sobre su levantamiento pero, en el caso de los que estaban ya cumpliendo condena, el “levantamiento”, dado que debía pasar por una progresión a segundo grado, debía proponerlo el ET (o el EO) correspondiente y acordarlo la DGIP. En todo caso, lo que resultaba claro es que, en esos supuestos de internos sujetos al régimen cerrado especial, debían volver a ser estudiados para reconsiderar su clasificación no cada seis meses, como dictaban las normas generales (arts. 65.4 LOGP y 243.4 RP/81), sino cada tres.

Con respecto a la reforma operada por el RD 787/1984, tenemos que reflejar dos modificaciones, de carácter general la primera y específica por lo que se refiere a la clasificación en primer grado la segunda.

Antes de la reforma, la clasificación de los penados debía ser revisada cada seis meses (arts. 65.4 LOGP y 243.4 RP/81) y la decisión que se tomase (progresión o regresión) debía ser notificada a los interesados. En virtud de la modificación operada en el art. 243.4 RP/81 por el RD 787/1984, una vez revisado el grado de clasificación por el ET sin que hubiese considerado oportuno proponer cambio alguno a la DGIP, tal decisión se debía notificar al penado para que, si así lo solicitase, se remitiese al CDI el correspondiente informe, procediendo éste a pronunciarse, a su vez, sobre el mantenimiento o cambio de grado “en acuerdo recurrible ante el Juez de Vigilancia” (art. 243.3, párrafo 1º, *in fine*, RP/81).

Como ha podido bien advertirse, se añadieron algunos pasos en el procedimiento revisor con objeto de mejorar las garantías del penado, de tal forma que se facilitaba que la decisión del ET de mantenimiento en el grado en que el interno estuviera, pudiese ser reconsiderada tanto en vía administrativa como el vía jurisdiccional. Evidentemente, a nuestros efectos, la decisión del ET de mantener a un interno en primer grado, siempre que éste lo interesase, sería revisada por la DGIP y por el JVP.

Acabamos de ver que, antes de la reforma de 1984, en la norma 10ª del art. 47 RP/81, si bien de forma no excesivamente nítida, se exhortaba a que los plazos para la revisión de grado de los internos sometidos al régimen cerrado especial<sup>47</sup>, se redujeran a la mitad, es decir, que se materializasen cada tres meses, en lugar de cada seis como se establecía con carácter general para todas las revisiones de grado (art. 243.4 RP/81). Bien, pues el RD 787/1984, modificó tales términos. Después de su entrada en vigor, en la norma 3ª del art. 43 RP/81, además de caer en la redundancia de anticipar que la permanencia de los internos en el régimen cerrado sería revisada cada seis meses (a estos efectos, la advertencia era innecesaria puesto que se seguía diciendo lo mismo en el art. 243.4 RP/81), se contempló que si ésta era consecuencia de una regresión de grado, el plazo de seis meses se reduciría “a la mitad para la primera revisión”. Este acortamiento se reiteraba en el propio art. 243.4 RP/81, ya que, en su último inciso, se precisaba que los plazos se reducirían, en su caso, conforme a lo previsto en el artículo 43 RP/81.

---

<sup>47</sup> La referencia, concretamente, se hacía a las “propuestas de grado”.

Por consiguiente y sintetizando, la reforma del RD 787/1984, implicó que las revisiones de grado para todos los penados sujetos al régimen cerrado se realizasen cada seis meses (y no cada tres como se preveía antes para los sometidos al régimen cerrado especial), salvo la primera revisión, que se realizaría a los tres meses si era consecuencia de una regresión de grado. Quedaban excluidos, por tanto, de esa reducción del plazo los clasificados inicialmente en primer grado.

### 3.3.2. Preventivos

La ausencia en la LOGP de referencias al procedimiento de aplicación de lo previsto en su art. 10.2 para los internos preventivos no se reprodujo en el RP/81; lo recogió, básicamente, en sus arts. 34 y 35.

El órgano competente para acordar la aplicación de la medida que implicaba el ingreso de detenidos y presos en departamentos especiales o el destino a un Establecimiento de régimen cerrado, era la JRA que debía hacerlo en “resolución motivada”. Así se decía en el art. 35 y en el art. 263, ambos RP/81, al determinar este último, en general, las funciones de este órgano colegiado<sup>48</sup>. Para acordar la aplicación del art. 10.2 LOGP, la JRA debía solicitar informes de los Jefes de Servicios del Establecimiento y el estudio de personalidad efectuado por el EO<sup>49</sup>.

El párrafo 2º del art. 35 RP/81 estipulaba que, acordada por la JRA, en sesión ordinaria o extraordinaria, la aplicación del régimen especial previsto en el art. 10 LOGP, el Director podría solicitar telegráficamente de la DGIP el traslado del interno al Centro o Departamento especial que por razones de seguridad se considerase adecuado, siempre que concurriesen razones graves y urgentes, que serían valoradas por la Inspección Penitenciaria. Debemos entender que, si éstas no se valoraban como tales o no había solicitud del Director en ese sentido, el traslado, siempre que fuese necesario, se tramitaría por los cauces normales (art. 80 y concordantes RP/81).

El procedimiento quedaba fijado atribuyendo a la JRA la competencia de acordar la aplicación del art. 10 con los informes de los Jefes de Servicios y el estudio de personalidad del EO o, en su caso (por ejemplo, detenidos o presos en un centro de cumplimiento), del ET. Además, se contemplaba la posibilidad de solicitar el traslado urgente del interno, acuerdo de destino que, como todos los traslados, quedaba en el ámbito de competencias del CDI.

En cuanto a los plazos de revisión del acuerdo de aplicación del art. 10.2 LOGP nada se decía en los arts. 34 y 35 RP/81; no obstante, dados los términos en que

---

<sup>48</sup> En la letra i) del art. 263 RP/86 se recogía como función de las JRA la siguiente: “Acordar motivadamente la aplicación del régimen de departamentos especiales a los internos en quienes concurren los supuestos o requisitos del artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, así como el alta en dicho régimen ...”

<sup>49</sup> El Jefe de Servicios se contemplaba en el RP/81 como un órgano de carácter unipersonal responsable del servicio interior del Centro y de los funcionarios que en el mismo desempeñaban sus cometidos. Figura muy importante, antes y ahora, dentro del organigrama de un establecimiento penitenciario y cuyas obligaciones estaban pormenorizadamente expuestas en el art. 287 RP/81. Dentro de las funciones de los EO (art. 267 RP/81) estaba la de: “3ª Informar los casos de aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria [ ...]”. También esta función estaba recogida para los ET en el art. 270. 7ª (RP/81).

estaban redactada la norma 10ª de su art. 47, no era descabellado sostener, por vía hermenéutica, que el plazo para reconsiderar el acuerdo de aplicación del art. 10.2 RP/81 era de tres meses para los preventivos ingresados en espacios penitenciarios de régimen cerrado especial, únicos lugares donde, según hemos interpretado, podían ir aquéllos a parar.

Fueron muchas e importantes las reformas introducidas en el procedimiento de aplicación del art. 10.2 LOGP a los detenidos y presos por el RD 787/1984 que reformó en profundidad los arts. 34 y 35 RP/81.

El órgano administrativo competente para acordar la aplicación del art. 10.2 LOGP a detenidos y presos seguía siendo la JRA del Establecimiento (art. 34.1 RP/81), introduciéndose variaciones, por el contrario, en los informes preceptivos que debía solicitar, manteniéndose uno, modificándose otro y adicionándose un tercero. Así, se mantuvo el de los Jefes de Servicios, se modificó el del EO, por causa de que, en lugar del estudio de personalidad por éste efectuado, se pasó a requerir simplemente el “oportuno informe” del Equipo Técnico (ETCO), y, finalmente, se añadió el del Médico del Establecimiento que antes no se mencionaba (art. 34.3 RP/81).

Adoptado por la JRA el acuerdo de la aplicación del art. 10.2. LOGP, estipulaba el mismo art. 34.3 RP/81 que éste sería notificado al interno en el mismo día, con entrega de su contenido literal e indicación de que, en el plazo de cuarenta y ocho horas, podría elevar ante el JVP las alegaciones y proposiciones de prueba que estimase oportunos. Dentro de los tres días siguientes a la adopción del acuerdo, la Dirección del Centro debería remitir al órgano jurisdiccional la certificación literal del mismo, los informes preceptivos indicados y las alegaciones y pruebas que, en su caso, hubiese presentado el interno.

Llegados al punto anterior en la descripción procedimental, debemos indicar ahora que el acuerdo de la JRA era inmediatamente ejecutivo (art. 34.5 RP/81). No obstante, la ejecutividad inmediata no alcanzaba a un eventual traslado del interno a un establecimiento distinto de aquél en que se encontrase, por razón de que éste sólo podría materializarse cuando el JVP hubiese “ratificado” la aplicación del art. 10. (art. 34.5 RP/81). Sin embargo, este proceder tenía una excepción, ya que, por “razones de manifiesta urgencia y mediando motín, agresión física con arma u otro objeto peligroso, toma de rehenes o intento de fuga”, el traslado del recluso podría ordenarse por el CDI aunque todavía no se hubiese pronunciado el JVP sobre el acuerdo de la JRA (art. 34.5 RP/81). En estos casos, la urgencia de la situación, previa comunicación telegráfica del Director, sería apreciada por la Inspección Penitenciaria, comunicándose el traslado, de forma inmediata, al JVP y a la autoridad judicial de la que dependiese el interno.

Establecía el art. 34.5 RP/81 que la revisión de los acuerdos tomados en aplicación del art. 10.2 LOGP no se demorase nunca más de tres meses, para lo cual la JRA debía recabar nuevos informes a los Jefes de Servicios, al ETCO y al Médico, exigiéndose también la previa audiencia del interno, salvo que optase por presentar sus alegaciones por escrito.

Como ha podido advertirse y por comparación con la regulación anterior, se instauró un procedimiento eminentemente garantista que, no obstante, contemplaba posibilidades de actuación inmediata si la situación lo requería. Se aseguró que el interno pudiese presentar su defensa ante el JVP, dando, por otra parte, a éste órgano jurisdiccional posibilidades de intervención en el procedimiento que trascendían al mero conocimiento del paso del interno a un establecimiento de régimen cerrado. Por otro lado, se estipuló ya claramente que la revisión de los acuerdos de aplicación del art. 10.2 LOGP a detenidos y presos debía llevarse a cabo necesariamente cada tres meses. En este sentido, resultaba hasta cierto punto incoherente que, tratándose del mismo régimen de vida, la revisión del primer grado para los penados quedase fijada cada seis meses (con la excepción que conocemos de revisión a los tres meses para la primera revisión si la clasificación en primer grado era consecuencia de una regresión) y la del aplicación del art. 10 LOGP a los preventivos cada tres meses. Esta incoherencia, salvada mediante una Instrucción del CDI, se mantiene en el RP/96, tal y como tendremos oportunidad de ver.

#### 4. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL

El RP/81, con respecto a la intervención del JVP, en base, específicamente, a lo dispuesto en el art. 76.2. j) LOGP, en el párrafo segundo de la norma 3ª del art. 43, además de insistir en que el acuerdo de destino a un Establecimiento de régimen cerrado debía ser motivado, exigía que éste fuese comunicado al JVP en un plazo no superior a setenta y dos horas.

Con respecto a los detenidos y presos, el párrafo 1º del art. 34 RP/81, remarcaba la necesidad impuesta por la LOGP de que de la aplicación del régimen especial se debía dar cuenta a la autoridad judicial correspondiente, añadiendo, al igual que con los penados, que debía hacerse en plazo no superior a las setenta y dos horas. La lectura del párrafo 1º del art. 34 RP/81 daba a entender que ese plazo empezaría a correr desde que se produjese el ingreso del interno en el Departamento especial o en el Establecimiento de régimen cerrado donde fuese destinado.

A nuestro modo de ver, la comunicación a la autoridad judicial de la que dependiese, no excluía que, en el caso de los detenidos y presos, también hubiese de efectuarse la misma comunicación al JVP; no olvidemos a este respecto que el art. 76.2. j) LOGP no habla de penados, sino sólo de “reclusos”, palabra que engloba a penados, presos y detenidos.

Salvo las importantísimas novedades que hemos reseñado en el apartado anterior con respecto a la intervención del JVP en el procedimiento de aplicación del art. 10.2 LOGP a detenidos y presos, no se introdujeron por el RD 787/1984 otras modificaciones. En efecto, con relación a los penados, en el nuevo art. 43.3 RP/81 se seguía contenida la norma de que el acuerdo del CDI de clasificación o regresión a primer grado y destino a un establecimiento de régimen cerrado sería notificado al JVP en el plazo de setenta y dos horas, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 76.2.j) LOGP<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Sobre la intervención del JVP preceptuada en el art. 76.2.j) LOGP, vid. apartado 5 Capítulo II.

## 5. ASPECTOS REGIMENTALES

Dada la unificación de regímenes que se operó por la reforma de 1984, vamos a tratar los aspectos regimentales distinguiendo nuevamente la primera redacción del RP/81 de la que trajo consigo la reforma.

### 5.1. Primera redacción del Reglamento

Dentro del régimen cerrado, el RP/81 diseñó dos tipos de regímenes distintos: el régimen de los Establecimientos cerrados *de régimen común* y el régimen de los Establecimientos cerrados *de régimen especial* o Departamentos especiales.

#### 5.1.1. Régimen común

Sus normas estaban básicamente recogidas en el art. 46 pero también en otros preceptos del RP/81<sup>51</sup>.

Las contempladas en el art. 46 expuestas por su número y orden eran estas:

1ª) Los principios de seguridad, orden y disciplina informarían con carácter prevalente la vida de estos establecimientos, cuidándose especialmente la observancia puntual del horario, de los cacheos, requisas, controles numéricos y el orden en los movimientos de los penados de unas dependencias a otras. Debe tenerse en cuenta, con referencia a esta norma, que la seguridad y vigilancia general de los Establecimientos estaba regulada en los arts. 74 a 76 RP/81<sup>52</sup>.

2ª) De conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOGP, las comunicaciones orales y escritas podían ser intervenidas por razones de seguridad. Por lo tanto, la decisión era facultativa, se podía o no adoptar.

---

<sup>51</sup> Varias de estas normas, algunas con una redacción similar, estaban ya contenidas en las denominadas "Normas para los establecimientos de cumplimiento de penas en régimen cerrado, intermedio y abierto" de 15-02-1968 que hemos mencionado en el apartado 1.2. del Capítulo II.

<sup>52</sup> La vigilancia y seguridad exterior correspondía -y corresponde también hoy día- a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) que, en lo relativo a vigilancia y seguridad de los Centros Penitenciarios, recibían instrucciones de los Directores de los mismos (art. 74 RP/81), mientras que la interior correspondía -también hoy- a los funcionarios de Instituciones Penitenciarias, según la distribución de los servicios que el Director acordase (art. 75 RP/81), organizándose a través de las actividades reseñadas en el art. 76 RP/81 que deberían practicarse dentro del respeto debido a la dignidad de las personas y que, muy resumidamente, eran estas: conocimiento y observación de los internos; recuentos de población reclusa, ordinarios y extraordinarios; registros de ropas y enseres de los internos y requisas de las instalaciones y dependencias del establecimiento; registro y control de las personas autorizadas a comunicar con los internos y de las que accediesen al interior de aquél; control preventivo de las actividades de los internos, comunicando cualquier anomalía regimental o indicio o sospecha de la misma; adopción por los funcionarios de servicio de medidas provisionales para mantener el orden y seguridad, incluida la separación y el aislamiento; registro de vehículos que entrasen o saliesen del establecimiento; y, finalmente, registro de paquetes y encargos de entrada o de salida.

3ª) El horario del Centro debía abarcar todas las actividades de los internos durante las veinticuatro horas del día, siendo de obligado cumplimiento para todos los penados. Además, sería modificado para adecuarlo a las distintas estaciones del año, de forma que no tuviesen lugar actos colectivos ni desplazamientos de grupos de internos después de que hubiese desaparecido la luz solar.

4ª) De lo dispuesto en la norma 4ª del art. 46 RP/81 se deducía claramente que en estos establecimientos los internos debían estar separados en diferentes grupos, según las exigencias del tratamiento, ya que en la misma se exhorta a mantener la separación entre ellos.

5ª) Las actividades deportivas y recreativas serían programadas y controladas, no permitiéndose la participación de un número de internos que no pudiese ser controlado debidamente por los funcionarios de servicio.

6ª) Los internos podrían recibir un paquete al mes de artículos autorizados. Esta norma venía a excepcionar la regla general contenida en el art. 103 RP/81 que permitía, precisamente salvo lo dispuesto en los arts. 46 y 47 RP/81, la recepción de dos paquetes al mes.

Por lo demás, las normas de régimen interior de los Establecimientos cerrados debían concretar todo el resto de aspectos regimientales aplicables dentro de los mismos (normas específicas de orden, control y seguridad; asistencia sanitaria; aseo, higiene y limpieza; servicio de economato y cafetería, etc.)<sup>53</sup>.

Fuera del art. 46 RP/81 encontramos otras normas aplicables a estos establecimientos que, obviamente, debemos apuntar en este apartado.

A) Con respecto a las relaciones con el exterior, en el extremo referido a las comunicaciones orales, decía el 90 RP/81 que los penados clasificados en primer grado tendrían una comunicación a la semana, mientras que las previstas para los detenidos y presos (se entiende que siempre que no tuviesen aplicado el art. 10 LOGP) y para los penados de segundo grado eran dos<sup>54</sup>.

De lo que estaban completamente excluidos era de la posibilidad de celebración de comunicaciones especiales (conocidas como “íntimas”, “familiares” o “vis a vis”), ya que, en el párrafo 1º del art. 97 RP/81 se recogía lo siguiente: “Por razones de seguridad no se concederán comunicaciones de este tipo [especiales] a los internos sujetos al régimen del artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria”<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Debemos aclarar lo que, comúnmente, en el argot penitenciario se ha venido conociendo como “normas de régimen interior”. Cuando desplegaba su vigencia el RP/81, su existencia derivaba de lo previsto en sus arts. 17 y 133 (que, a su vez, desarrollaban el art. 49 LOGP). A tenor del primero, los internos a su ingreso en el Centro debían recibir información escrita sobre del régimen del Establecimiento, sus derechos y deberes, las normas disciplinarias y los medios para formular peticiones, quejas y recursos, especificándose que a quienes no pudieran entender la información escrita les sería facilitada por otro medio adecuado. Bien, pues por su parte, el art. 133 RP/81 concretaba que a los internos se les entregaría, a esos efectos, una cartilla o folleto general que editaría la DGIP, así como unas hojas complementarias “referentes a las peculiaridades del régimen del Centro penitenciario de que se trate” que se redactarían a iniciativa de la JRA, y de las que se remitiría previamente un ejemplar al CDI para su conocimiento y aprobación.

<sup>54</sup> En el Capítulo I, dentro del estudio de las normas históricas, también hemos comprobado que, en general, los internos sometidos a los regímenes restrictivos y aseguradores tenían más restringidas las comunicaciones con el exterior que el resto de los internos

<sup>55</sup> La privación de comunicaciones especiales a los internos sujetos al régimen cerrado tiene un precedente inmediato en la Orden Circular de 24 de julio de 1978 (OC/24-07-78) que excluía a los internos del “régimen de vida mixta (celular)” de las comunicaciones en sala independiente (art. 85 RSP/56). Vid., al respecto, apartado 1.2. Capítulo II.

Desde una perspectiva material, la opinión de GARRIDO GUZMÁN sobre la exclusión de las comunicaciones especiales a los internos sujetos al régimen cerrado resultaba, a nuestro modo de ver, enormemente atinada: “A mi juicio, en los establecimientos de régimen cerrado, donde la tensión ambiental es notoria, la miseria sexual puede ocasionar situaciones conflictivas con consecuencias irreparables. Por ello, la satisfacción de los impulsos sexuales puede jugar un papel fundamental, equilibrando las relaciones de convivencia en dichos centros e influyendo positivamente en el tratamiento penitenciario. La única exclusión que, en mi opinión, cabría realizar de este tipo de comunicaciones especiales sería la de los internos en régimen de aislamiento en celda, bien como consecuencia de una infracción disciplinaria o como medida impuesta de carácter sanitario”<sup>56</sup>.

La constitucionalidad de la exclusión de los internos sujetos al régimen cerrado de la posibilidad de celebrar comunicaciones especiales fue objeto de pronunciamiento favorable del por parte del TC, desde la perspectiva de los derechos garantizados en los arts. 15 (derecho a la vida y a la integridad física y moral, proscripción de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes) y 18.1 CE (derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen). En efecto, con invocación de la STC 65/1986, de 22 de mayo, en la que, recogiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estableció que para apreciar un trato inhumano o degradante es necesario que éstos “acarreen sufrimientos de una especial intensidad, o provoquen una humillación o sensación de envilecimiento que alcance un nivel determinado, distinto y superior al que suele llevar aparejada la imposición de la condena” (FJ 4º), en la STC 89/1987, de 3 de junio, puede leerse que “la privación de libertad, como preso o como penado, es, sin duda, un mal, pero de él forma parte, sin agravarlo de forma especial, la privación sexual”.

Por otro lado, con respecto al derecho a la intimidad, dice el TC en la S 89/1987 que, sin duda, “una de las consecuencias más dolorosas de la pérdida de libertad es la reducción de lo íntimo casi al ámbito de la vida interior, quedando, por el contrario, expuestas al público e incluso necesitadas de autorización muchas actuaciones que normalmente se consideran privadas o íntimas”. Continúa el TC diciendo que, tal vez, se “pueden considera ilegítimas, como violación de la intimidad y por eso también degradantes, aquéllas medidas que la reduzcan más allá de lo que la ordenada vida de la prisión requiere, pero esa condición no se da en la restricción o privación temporal de las relaciones íntimas con personas en libertad [...]”. Independientemente de lo anterior, también recuerda el TC que la restricción de comunicaciones íntimas sólo aflige a los internos sometidos al art. 10 LOGP y que la aplicación de ese precepto, como en el mismo se contiene, “no puede extenderse más allá del tiempo necesario hasta que desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su aplicación”.

No obstante el contenido de la STC 89/1987, de 3 de junio, múltiples resoluciones de autoridades judiciales de vigilancia penitenciaria reconocieron el derecho de los internos sujetos al régimen cerrado a celebrar comunicaciones especiales. En este

---

<sup>56</sup> GARRIDO GUZMÁN, L. “Régimen penitenciario e instituciones de máxima seguridad”, *Eguzkilore, Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, nº extraordinario, enero, 1988, pág. 155.

sentido, en general, lo que se cuestionaba, habida cuenta de los derechos reconocidos a los internos en los arts. 51.1 y 53 LOGP<sup>57</sup>, es que una norma reglamentaria como el art. 97 RP/81 pudiese privar, con carácter general, a todo el colectivo de internos que hubiesen caído en la órbita del art. 10 LOGP de un derecho reconocido en la propia Ley. Sí se admitía, por el contrario, que ese derecho pudiese ser limitado, individualmente y de forma motivada, “por razones de seguridad, de interés del tratamiento y del buen orden del establecimiento” (párrafo 2º del art. 51.1 LOGP) como cualquier otro tipo de comunicación. Entre esas resoluciones podemos citar el AJVP de Badajoz de 20-03-90 (confirmado por el AAP de Badajoz de 30-04-90)<sup>58</sup>, AAP de Sevilla de 26-03-90 (que ratifica el AJVP de Sevilla de 10-10-89), AJVP de Sevilla de 25-09-90, AJVP de Sevilla de 17-12-90, AAP de Tenerife de 18-11-91, AJVP de Sevilla de 30-01-92, AJVP de Las Palmas de 10-03-92, AJVP nº 3 de Madrid de 14-03-94).<sup>59</sup>

En algunas otras resoluciones, si bien más minoritarias, se estimaba ajustada a derecho la denegación de comunicaciones especiales a internos sujetos al régimen cerrado, en base precisamente a lo preceptuado por el art. 97 RP/81 y con mención, en determinados casos, de la STC 89/1987, de 3 de junio (AJVP nº 3 de Madrid de 30-12-92, AAP de Zaragoza de 06-05-93, AJVP nº 3 de Madrid de 22-06-94).

Sobre la forma de materializar las comunicaciones especiales también incidieron algunas resoluciones judiciales. En nuestro ámbito, podemos resaltar al respecto el AJVP de Murcia de 05-05-94, que consideró adecuado que un interno sometido al régimen cerrado celebrase la comunicación no en las mismas dependencias en que lo hacían el resto de los internos, sino en una celda normal, provista de barrotes y mirilla.

B) En desarrollo de lo dispuesto en el párrafo 1º del art. 24 LOGP, el RP/81 en sus arts. 135, 136 y 137 regulaba la participación de los internos en las actividades o responsabilidades de orden educativo, recreativo, religioso, laboral, cultural o deportivo, excluyendo de forma tácita -no mencionándolos- a los Establecimientos de Régimen cerrado de las formas de participación que recogía y, con ella, la de los internos que en ellos permaneciesen<sup>60</sup>. Es evidente que razones de orden y seguridad fundamentaban

---

<sup>57</sup> Art. 51.1 LOGP:

“1. Los internos estarán autorizados para comunicar periódicamente, de forma oral y escrita, en su propia lengua, con sus familiares, amigos y representantes acreditados de Organismos e instituciones de cooperación penitenciaria, salvo en los casos de incomunicación judicial.

Estas comunicaciones se celebrarán de manera que se respete al máximo la intimidad y no tendrán más restricciones, en cuanto a las personas y al modo, que las impuestas por razones de seguridad de interés de tratamiento y del buen orden del establecimiento.”

Art. 53:

“Los establecimientos dispondrán de locales anejos especialmente adecuados para las visitas familiares o de allegados íntimos de aquellos internos que no puedan obtener permisos de salida.

Estas visitas se concederán con sujeción a lo dispuesto en el número 1, párrafo 2, del artículo 51, y en los casos, con los requisitos y periodicidad que reglamentariamente se determinen.”

<sup>58</sup> En la resolución del JVP hay una referencia a que la propia Administración Penitenciaria en la Orden Circular de 26 de junio de 1989 (OC/26-06-89) establecía la posibilidad de conceder comunicaciones especiales a los internos sujetos al régimen cerrado que se encontrasen en la denominada “tercera fase”; vid. apartado 2.2.2 Capítulo IV.

<sup>59</sup> En las dos últimas resoluciones se cuestionaba la regulación de la concesión comunicaciones especiales a los internos sujetos al régimen cerrado que hacía la Circular de 2 de agosto de 1991 (C/02-08-91); vid., al respecto, apartado 4.1.1 del Capítulo IV.

<sup>60</sup> También en este caso hay un precedente claro de esta exclusión en la OC/24-07-78; vid. apartado 1.2 Capítulo II. El RP/81 empleó la técnica de la “exclusión por omisión” para excepcionar a los internos 1º/art. 10 LOGP de la participación en las actividades de los Establecimientos.

la exclusión. Debe aclararse que la exclusión no implicaba, evidentemente, que los internos sujetos al régimen cerrado no realizaran determinadas actividades, sino que lo que no se preveía es que en los espacios de régimen cerrado se formasen Comisiones de internos que elaborasen propuestas o sugerencias o participasen en la programación y ejecución de las actividades junto con los funcionarios responsables de las mismas.

C) Sin que se aludiese específicamente al régimen cerrado, vamos a exponer ahora otros aspectos que podían verse afectados por la sujeción de un interno al mismo.

1.- Si los principios de seguridad, orden y disciplina informaban con carácter prevalente la vida en los centros o departamentos de régimen cerrado (norma 1ª art. 46 RP/81), no sería de extrañar que, precisamente las razones de seguridad, previstas en el art. 139.4 RP/81 y en el art. 36.3 LOGP, pudiesen esgrimirse para limitar el derecho de los internos a solicitar a su costa los servicios médicos de profesionales ajenos a las Instituciones Penitenciarias reconocida en ambos preceptos.

2.- Como no podía ser de otra forma y tal y como preveía el art. 58 LOGP, los internos ingresados en los espacios penitenciarios de régimen cerrado, tenían el mismo derecho que el resto a disponer de libros, periódicos y revistas de libre circulación en el exterior, ahora bien, también como el resto, con las limitaciones que aconsejasen las exigencias del tratamiento individualizado, previa resolución motivada del EOT. Además, estaba previsto reglamentariamente que estuviesen informados a través de audiciones radiofónicas, televisivas o análogas (párrafo 1º del art. 179 RP/81). En todo caso, estaba prohibida la circulación en cualquier Centro de publicaciones pornográficas o que excitasen a la violencia, “pudiendo autorizarse su lectura individualmente en local y bajo control adecuado” (párrafo 2º), lo cual en los establecimientos o departamentos de régimen cerrado se debía mostrar como una posibilidad harto remota.

3.- Con respecto al trabajo penitenciario, estando prevista, en el párrafo 2º del art. 188, párr. 2º RP/81, la regresión de grado como causa, entre otras, que podía determinar la extinción del contrato de trabajo, pueden pensarse que si aquél retroceso se había producido al primer grado, los internos ingresados en los espacios penitenciarios de régimen cerrado no mantendrían la relación laboral.

### 5.1.2. Régimen especial

Las normas de los espacios penitenciarios de régimen especial estaban contenidas, fundamentalmente, en el art. 47 pero también, al igual que hemos visto para el régimen común, en otros artículos del RP/81. En el art. 47, también expuestas por su número y orden, aparecían las siguientes:

1ª) Remisión expresa a todo lo especificado en el artículo anterior, pero limitándose las actividades en común y el número de internos participantes.

2ª) Orientación de los principios de seguridad, orden y disciplina no sólo a prevenir evasiones, “sino principalmente a evitar las acciones violentas que han motivado

el ingreso en los mismos [establecimientos cerrados de régimen especial o Departamentos especiales]”.

3ª) Al ingreso debían permanecer los internos en una dependencia en la que se mantendría una vigilancia directa. En ésta saldrían al patio de forma individual o en grupos reducidos y “por el tiempo que permitan las horas de actividad reglamentaria del Centro y el número de internos”. Entendemos que el mínimo de permanencia en el patio sería de una hora, ya que, dentro del Capítulo 1º (“Asistencia sanitaria e higiénica”) del Título 3º (“De las prestaciones de la Administración”), el art. 150 RP/81 garantizaba, sin hacer ningún tipo de excepción al respecto, “al menos una hora de paseo al aire libre”. Ahora bien, respetar sólo ese mínimo, como de hecho se hizo en algunos Establecimientos, implicaba casi equiparar el régimen cerrado especial a la sanción de aislamiento en celda (art. 112.5 RP/81).

4ª) Cuando la actitud de los internos lo permitiese pasarían a otra unidad donde se reduciría el aislamiento y saldrían al patio en grupos que gradualmente estarían integrados por mayor número de internos.

5ª) Debería practicarse diariamente requisa de las celdas y cacheos de los internos y de sus pertenencias.

6ª) La comida se haría en las celdas, siendo entregada con control directo de los funcionarios, sin permitirse que otros internos tuviesen acceso a las mismas.

7ª) Por razones de seguridad, las comunicaciones orales y escritas serían intervenidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 51 LOGP.<sup>61</sup> Ahora, contrariamente a lo expuesto para el régimen común, el acuerdo interventor era preceptivo. Por otra parte, las orales sólo serían autorizadas, “aparte de lo dispuesto en el art. 92”<sup>62</sup>, con familiares, no con amigos.

8ª) Estaba prohibido que estos internos recibiesen paquetes o encargos del exterior. A este respecto, ya hemos visto las excepciones que, con relación a los arts. 46 y 47 RP/81 se recogían en el art. 103 RP/81. No obstante, estaba previsto que los internos pudiesen adquirir artículos autorizados en el economato o por medio del servicio de demandaduría, entregándose de la forma establecida para las comidas en el norma 6ª.

9ª) Estaba prohibida la adquisición y distribución de bebidas alcohólicas. A este respecto, debemos considerar que en el art. 385 RP/81 se recogía que el economato de los Centros podía expender cerveza<sup>63</sup>.

10ª) Se recogían algunas reglas relacionadas con la evolución del interno, el levantamiento del régimen especial y los plazos para efectuar las revisiones de grado que hemos tenido ocasión de comentar ya al exponer la sujeción al régimen cerrado.

---

<sup>61</sup> Un precedente inmediato de esta norma se encontraba en la OC/24-07-78 que regulaba el “régimen de vida mixta (celular)”, ya que en la misma se determinaba la censura de la correspondencia de los penados y la interceptación de la de los preventivos mientras se solicitaba a las autoridades judiciales de las que dependiese la autorización precedente. Vid. apartado 1.2 Capítulo II.

<sup>62</sup> En el art. 92 RP/81 se contemplaba la posibilidad de conceder comunicaciones extraordinarias “por motivos debidamente justificados en cada caso”.

<sup>63</sup> Y ello en la cantidad máxima de un quinto de litro por persona, a la hora de las dos comidas principales, en presencia de los funcionarios que designase el Jefe de Servicios, que controlarían su consumo.

Con respecto a las normas reglamentarias fuera del art. 47 RP/81, nos remitimos a lo dicho al comentar el régimen general del art. 46 RP/81 por ser aplicables a estos establecimientos o departamentos de régimen especial en los aspectos relacionados con comunicaciones orales, comunicaciones especiales, participación en las actividades de los establecimientos, normas de régimen interior, asistencia médica extrapenitenciaria, disposición de libros periódicos y revistas de libre circulación en el exterior y trabajo penitenciario

Ya en exclusiva para los espacios penitenciarios de régimen especial<sup>64</sup>, contando con que las comunicaciones orales y escritas eran intervenidas por motivos de seguridad (norma 7ª del art. 47 RP/81), debemos hacer mención, con respecto a las últimas, a que el número de las cartas que podrían escribir los internos estaba limitado, precisamente por causa de la intervención, a una a la semana (arts. 98.1ª en relación con lo dispuesto en el 90.1ª RP/81)<sup>65,66</sup>.

---

<sup>64</sup> A no ser, claro está, que en los cerrados de régimen común, también se hubiese acordado la intervención de comunicaciones por razones de seguridad, de conformidad con lo dispuesto en la norma 2ª del art. 46 RP/81.

<sup>65</sup> Teniendo en cuenta que en éstos Centros y Departamentos especiales era obligada intervención de las comunicaciones, no está de más que hagamos referencia a las normas en las que el RP/81 desarrollaba lo previsto en los arts. 51.2 y 5 LOGP sobre la intervención y suspensión de comunicaciones. Estos últimos preceptos dicen lo siguiente: “Las comunicaciones de los internos con el Abogado defensor o con el Abogado expresamente llamado en relación con los asuntos penales y con los Procuradores que los representen, se celebrarán en departamentos apropiados y no podrán ser suspendidas o intervenidas salvo por orden de la autoridad judicial y en los supuestos de terrorismo” (art. 51.2 LOGP); “Las comunicaciones orales y escritas previstas en este artículo podrán ser suspendidas o intervenidas motivadamente por el Director del establecimiento, dando cuenta a la autoridad judicial competente” (art. 51.5).

En la regulación del RP/81, el acuerdo de intervención de comunicaciones orales debía ser adoptado por la JRA, notificándolo personalmente al interno y dando cuenta del mismo al JVP en el caso de los penados y a la Autoridad judicial de la que dependiesen en el de los detenidos y presos (art. 91.1 RP/81), si bien, mediando razones de urgencia, la adopción de la medida podía hacerla el Director, dando cuenta a la JRA para su aprobación y a las autoridades judiciales mencionadas (art. 91.2 RP/81). Los comunicantes que no fueran a expresarse en castellano o en la lengua oficial de Comunidad Autónoma donde estuviese ubicado el Establecimiento debían advertirlo así al Director para que adoptase las medidas oportunas con objeto de que la comunicación pudiese llevarse a efecto (art. 91.3 RP/81).

El art. 91.4 RP/81 preveía que el funcionario encargado de la intervención pudiese suspenderlas, dando cuenta al Jefe de Servicios en dos casos: a) Cuando los comunicantes utilizasen términos convencionales de dudosa interpretación o tratasen asuntos que pudieran constituir delitos o fuesen preparatorios de su comisión, y b) Si se propalaren noticias o expresaren propósitos cuya divulgación y conocimiento perjudicase al régimen o al orden y seguridad del Establecimiento.

El art. 98.4ª RP/81 contemplaba la intervención de comunicaciones escritas por los mismos motivos que las orales (seguridad, interés del tratamiento o buen orden del establecimiento) mediante un procedimiento igual al que hemos descrito para las orales: acuerdo de la JRA o aprobación por ésta de las que, por razones de urgencia, fuesen ordenadas por el Director; notificación al interno; y comunicación a la Autoridad judicial de la que dependiesen en el caso de los preventivos y al JVP en el de los penados.

Las comunicaciones con abogados defensores o expresamente llamados no podrían ser suspendidas o intervenidas salvo por orden de la autoridad judicial y en los supuestos de terrorismo, tal y como preceptuaba el art. 51.2 LOGP.

<sup>66</sup> Penitenciariamente, hay una estrecha vinculación entre régimen cerrado y terrorismo o pertenencia a bandas o grupos armados. Dicho de otra forma, un número importante de internos condenados o procesados por delitos de terrorismo o pertenecientes a bandas o grupos armados estaban y están clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2 LOGP. Por ese motivo, para completar lo que acabamos de exponer con respecto a las relaciones con el exterior, es conveniente que hagamos referencia a dos cuestiones. En primer lugar, el RP/81, al regular las comunicaciones con abogados y procuradores en los supuestos de terrorismo o de internos pertenecientes a bandas o grupos armados, determinó que los volantes de visita de los Colegios respectivos -donde constase la condición de defensor o representante en la causa o causas que se siguiesen, exigibles con carácter general- estuviesen acreditados por la autoridad judicial que conociese de las correspondientes causas (párrafo 2º del art. 101.b RP/81). En segundo lugar, aunque en un primer momento, con cierto apoyo en la jurisprudencia del TC (STC 73/1983, de 30 de julio), el art. 51.2 LOGP se interpretó en el sentido de que las comunicaciones de los internos con abogados defensores podían ser suspendidas e intervenidas siempre por orden de la autoridad judicial, salvo en los supuestos de terrorismo en que podía hacerlo, sin esa orden, el Director del Centro, posteriormente, en un segundo momento, quedó sentado que era necesario, en todo caso, la autorización de la autoridad judicial también en los casos de terrorismo

Teniendo en cuenta el régimen de aislamiento a que los internos estaban sometidos en estos centros en la unidad a que eran destinados al ingreso, es plausible pensar que, con respecto a la atención sanitaria a prestarles, no acudieran a la enfermería, sino que fuesen visitados por el médico en la dependencia en que se encontrasen (art. 141 RP/81).

### 5.1.3. Régimen cerrado para jóvenes

Según disponía el RP/81, los Establecimientos para jóvenes, contemplados en la Sección Cuarta del Capítulo 3º (“Régimen de los Establecimientos de Cumplimiento”) del Título II (“Del Régimen Penitenciario”), atendiendo al régimen, se diversificaban en distintos tipos, según que los internos a ellos destinados estuviesen clasificados en primero, segundo o tercer grado (art. 49 RP/81), remitiéndose a continuación, por lo que a nosotros interesa, a los arts. 46 y 47 RP/81, para determinar que el regulado en los mismos era precisamente el aplicable, ahora bien, “con las modificaciones contenidas en los artículos siguientes” (art. 50 RP/81).

Tomando en consideración lo anterior, vamos a exponer qué modificaciones establecía el Reglamento para estos Centros puesto que, a pesar de la sujeción al régimen cerrado de los internos jóvenes, esas modificaciones no podían obviarse por mero respeto a la legalidad, siendo evidente, no obstante, que algunas de las notas que caracterizaban a los centros de jóvenes debían interpretarse de forma matizada en el caso de los de régimen cerrado

El régimen general de los Centros de jóvenes debía caracterizarse por una acción educativa intensa con la adopción de métodos pedagógicos y psicopedagógicos, en un ambiente que, en cuanto a libertad y responsabilidad, se asemejase al que hubiesen de vivir los internos cuando dejasen cumplida su condena. A nuestro modo de ver, esta declaración contenida en el art. 48 RP/81 debía ser de dificultoso acompañamiento con los principios generales de seguridad, orden y disciplina que informaban el régimen de los Establecimientos o Departamentos cerrados (arts. 46 y 47 RP/81).

El RP/81 preceptuaba que los Establecimientos para jóvenes debían ser objeto de atención preferente en lo relativo a los medios personales (especialización de profesionales) y materiales con los que contasen (arts. 51 y 53). Asimismo, debían estar integrados por pabellones reducidos e independientes de veinte a treinta plazas, distribuidos en amplios espacios donde debían alternarse las instalaciones deportivas con las dependencias para actividades formativas y laborales (art. 52, párrafo 1º). Recordemos ahora que la norma 5ª del art. 46 no permitía que en los establecimientos de régimen cerrado participasen en las actividades deportivas y recreativas un número de internos que no pudiese ser adecuadamente controlado por los funcionarios de servicio.

---

(SSTCC 183/1994, de 20 de junio y 197/1994, de 4 de julio). Con relación a este extremo, la STS de 23-04-97 consideró ilícita la prueba obtenida mediante la grabación de la conversación de un interno con su abogado, dado que la intervención de esa comunicación, a pesar de tratarse de un supuesto de terrorismo, se efectuó sin autorización judicial previa.

La presencia y grado de las medidas exteriores de seguridad y el mayor o menor control interior estaba en correspondencia con los distintos tipos de Establecimientos para jóvenes, según el grado de tratamiento en que estuviesen clasificados (art. 52, párrafo 2º RP/81). Así, los que albergasen a internos de primer grado tendrían unos niveles altos de seguridad exterior y de control interior. En todo caso, estaba prohibida la venta y distribución de bebidas alcohólicas (art. 55 RP/81), que, como ya sabemos, tampoco hubiese sido posible en los centros o departamentos sujetos al régimen especial del art. 47 RP/81

Con el fin de impulsar la colaboración de los internos con el tratamiento y la consecución de los objetivos propios de cada modalidad, el RP/81 establecía que en los Centros de jóvenes existiese, además de una primera fase de observación, distintas fases de progresividad, diferenciadas mediante un sistema de estímulos positivos y aversivos (art. 54) que, por lo que se refiere a los primeros, también debían matizarse y acompañarse cuando el aplicado fuese el régimen cerrado<sup>67</sup>.

## 5.2. Modificaciones operadas por el Real Decreto 787/1984

Dedicaremos un apartado a la descripción de la única modalidad de régimen cerrado que pervivió después de las reformas introducidas por el RD 787/1984 y otro a una valoración general de lo que supuso la unificación regimental.

### 5.2.1. El régimen cerrado después de la reforma

En un movimiento que ha sido calificado de “suicida”<sup>68</sup>, el RD 787/1984, que modificó el RP/81, por la vía de la derogación del régimen especial del art. 47 y mantenimiento del 46, terminó con la duplicidad de formas de vida dentro del régimen cerrado. Con la reforma desaparecieron, pues, el régimen común y el régimen especial; mejor dicho, el primero desapareció sólo de manera nominal porque pervivió materialmente, sólo que al quedar como único no hacía falta llamar de ninguna forma añadida a lo que únicamente era ya régimen cerrado a secas.

Explicaremos a continuación qué se mantuvo y qué se modificó del antiguo régimen común del art. 46 RP/81, superviviente como único régimen al que debían ajustarse los “establecimientos cerrados” y los “departamentos especiales”, según lo indicado al comienzo del precepto. Para ello, analizaremos comparativamente sus normas siguiendo su orden numérico:

---

<sup>67</sup> El RP/81 vinculaba los estímulos positivos y aversivos a estos aspectos: comunicaciones, visitas, disposición de dinero y objetos de valor, paseos y actos recreativos, permisos de salida y participación en el desarrollo de las tareas del establecimiento.

<sup>68</sup> Así denomina -no sin razón- FERNÁNDEZ ÁREVALO la derogación del art. 47 RP/81, por causa de que, al lado del crecimiento de la tasa de ocupación en los Centros Penitenciarios, la sitúa como factor condicionante “de la oleada de motines sucesivos que pusieron en jaque a nuestro sistema penitenciario a partir de 1985, y que alcanzaron su punto álgido en el cuatrienio 1988-1991” (FERNÁNDEZ ÁREVALO, L., “Retos actuales del sistema penitenciario español”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 705, 18 de mayo de 2006, pág. )

1.- En la primera norma se seguían mencionando los “principios de seguridad, orden y disciplina” como “propios” de este tipo de establecimientos pero ya no se advertía que éstos informarían con “carácter prevalente” la vida de aquéllos, sino que se serían “debidamente armonizados con la exigencia de que no impidiesen las tareas de tratamiento de los internos”.

Está modificación fue coincidente con el sentir de una parte de la doctrina. Así, MAPELLI CAFFARENA, había indicado que en los centros cerrados no podía subvertirse la prioridad en los fines que el art. 1 LOGP atribuía a las Instituciones Penitenciarias y que, consecuentemente, la mención del carácter prevalente de los principios de seguridad, orden y disciplina se oponía al espíritu de la Ley<sup>69</sup>.

2.- En la norma segunda del nuevo art. 46 RP/81, casi se transcribió íntegramente el segundo inciso de la norma primera del antiguo: “Se cuidará especialmente de la observancia puntual del horario, de los cacheos, requisas, recuentos numéricos y del orden en los movimientos en los penados de unas dependencias a otras.”. Hemos dicho casi porque en la primera versión se aludía a “controles numéricos” y en la nueva a “recuentos numéricos”. Sobre el cambio, consideramos que, refiriéndose a idéntica actividad securitaria -comprobación del número de internos-, era semánticamente más adecuada la antigua que la nueva por pecar ésta de cierta redundancia, ya que el recuento de internos para comprobar su contingente sólo puede ser numérico.

La aplicación de medidas de orden, separación, control y seguridad sobre los internos sometidos al régimen cerrado fue materia en la que el CDI incidió en aquella época de forma reiterada, mediante diversas Instrucciones (I) dirigidas a todos los Centros.

En la I de 7 de junio de 1984 (I/07-06-84), relativa a “Normas diversas sobre aspectos regimentales en los Centros”, se estipulaba que los internos clasificados en primer grado debían estar sujetos al régimen cerrado, conforme al art. 46 RP/81, tanto en el Establecimiento de cumplimiento donde estuviesen destinados como en aquéllos en los que, por cualquier causa, fuesen provisionalmente trasladados. En este sentido, su separación debía ser estricta con respecto a los internos situados en otros regímenes.

En la I de 25 de febrero de 1985 (I/25-02-85), habida cuenta de los incidentes que se venían sucediendo en diferentes Establecimientos en los que algunos internos portaban objetos punzantes o peligrosos, se ordenaba el cacheo diario de todos los internos 1º/art. 10.2 LOGP y de los que estuviesen cumpliendo sanciones de aislamiento tanto a la entrada como a la salida de la celda, así como la requisa de ésta al menos una vez al día.

En la I de 30 de agosto de 1985 (I/30-08-85) sobre “Normas diversas sobre rastros de los Establecimientos y conducciones de internos”, se volvía a insistir que todos los internos 1º/art. 10 LOGP se encontraban sometidos al art. 46 RP/81 y que, por consiguiente, en el caso de desplazamientos a Establecimientos distintos a los de su destino, debían estar aislados en celdas individuales, disfrutando del horario de paseo en horas distintas a las del resto de la población reclusa, tomándose sobre ellos

---

<sup>69</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios Fundamentales del Sistema Penitenciario Español*, Bosch, Barcelona, 1983, pág. 279.

todas las medidas de seguridad que resultasen necesarias. Se advertía, además, que todas esas medidas se adoptarían con independencia de la fase o situación que, conforme al art. 46.5<sup>a</sup> RP/81, tuviera en el Establecimiento de origen.

Con respecto a los penados, en la misma I/30-08-85 se instaba a los Centros a comunicar al CDI si el interno regresado a primer grado había sido protagonista de incidentes graves para agilizar los trámites para su traslado a otro Centro. Con relación a los preventivos sujetos al art. 10 LOGP, debía valorarse si el Establecimiento disponía de un departamento adecuado para aplicar el régimen cerrado del art. 46 RP/81 y, en caso negativo, solicitar el traslado del interno<sup>70</sup>.

También en la I/30-08-85, finalmente, se instaba al estricto cumplimiento de anotar con claridad y tener en cuenta las referencias personales reflejadas en las hojas de conducción de los internos en tránsito de un Establecimiento a otro<sup>71</sup>. En este aspecto, se apuntaba la necesidad de especificar en la hoja de conducción la situación penal del interno (penado o preventivo) y penitenciaria (grado de clasificación o sometido al art. 10 LOGP)<sup>72</sup>. Esas anotaciones facilitaban, en los Centros de tránsito, la clasificación interior de los internos para evitar posibles incidencias.

La I de 10 de noviembre de 1988 (I/10-11-88), con objeto de unificar criterios y de aclarar dudas que venían surgiendo en la aplicación de las Instrucciones anteriores con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP, exhortaba al cumplimiento de estas normas:

-Cacheo diario a todos los internos 1º/art. 10.2 LOGP (“1ª fase”)<sup>73</sup>, además de a los que estuviesen cumpliendo sanción de aislamiento en celda, tanto a la entrada como a la salida de sus celdas. Requisa diaria de celdas y dependencias.

-Con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP con evolución favorable (“2ª y 3ª fase”), se debía actuar, en materia de cacheos y requisas, según la normativa interna elaborada por cada JRA

---

<sup>70</sup> Decía la I/30-08-85 que esa valoración era fundamental “puesto que en algunos casos los Jueces de Vigilancia han mostrado reparo a que el art. 10 LOGP rebase los 42 días [límite máximo de duración de las sanciones acumuladas de aislamiento en celda en el caso de varias infracciones disciplinarias establecido en el párrafo segundo del art. 115 RP/81], ya que por la imposibilidad de aplicar un régimen distinto al simple aislamiento en celda puede entrar en las limitaciones del artículo 115, párrafo segundo, del Reglamento”.

Conforme a lo expuesto más atrás al hablar de la sujeción al régimen cerrado de los preventivos, sabemos, y a ello hacía referencia también la I/30-08-85, que el traslado podía ordenarse de forma inmediata, aunque el JVP no hubiese ratificado la aplicación del art. 10 LOGP, por razones de manifiesta urgencia y mediando motín, agresión física con arma u otro objeto peligroso, toma de rehenes o intento de fuga.

<sup>71</sup> Según la planificación y organización de las conducciones de internos y de los lugares de origen y destino, es frecuente que éstos deban permanecer, en calidad de “tránsitos”, en establecimientos “intermedios” desde donde se enlaza posteriormente con la conducción que ha de llevarlos a los de destino. En este sentido, hay establecimientos, precisamente, con “departamentos de tránsitos”.

<sup>72</sup> El art. 15 LOGP, después de regular el ingreso de detenidos, presos y penados en los establecimientos penitenciarios en su número 1, dice en el 2 lo siguiente: “A cada interno se le abrirá un expediente personal relativo a su situación procesal y penitenciaria del que tendrá derecho a ser informado, y para cada penado se formará un protocolo de personalidad”. Por otra parte, el art. 84 RP/81, en el Capítulo VII (Título Segundo) dedicado a las conducciones y traslados, decía: “El Jefe de la fuerza conductora, al hacerse cargo de los internos, lo hará también mediante recibo de sus expedientes personales, que entregará, con las mismas formalidades, en el Establecimiento de destino”. Los expedientes personales de los internos conducidos van en sobre cerrado y llevan grapada o pegada al mismo la denominada “Hoja de conducción” donde se consignan una serie de datos mínimos necesarios relativos a su identificación y situación procesal, penal y penitenciaria.

<sup>73</sup> Sobre las “fases”, vid., un poco más adelante, el comentario a la norma 5ª del art. 46 RP/81.

-Los internos 1º/art. 10.2 LOGP que, eventualmente, por razones judiciales u otras, estuviesen provisionalmente en otros Establecimientos distintos de aquél donde estuviesen destinados, debían ser sometidos a un “riguroso” cacheo, independientemente de la fase en que se hallasen en los Centros de procedencia<sup>74</sup>. La requisita de las celdas y dependencias donde se alojaban también debía ser diaria.

3.- Salvo dos comas<sup>75</sup>, -bien añadidas, por cierto, por el RD 787/1984, para mejorar la redacción del precepto- la norma tercera relativa a la posibilidad de intervención de comunicaciones orales y escritas por razones de seguridad era un trasunto de la anterior<sup>76</sup>. Sólo cambiaba su número de orden por el desdoblamiento de la norma 1ª del anterior art. 46 RP/81: antes era la 2ª y después de la reforma la 3ª, detalle también perceptible en la numeración del resto a partir de esta, razón por la cual no lo haremos notar más.

Conforme ya hemos advertido, la norma seguía siendo innecesaria.

4.- Con respecto al horario, se debe hacer notar un cambio en la norma cuarta: en la primera versión se decía que sería “programado” por la JRA y en la segunda que sería “aprobado” por el mismo órgano, “oído previamente el equipo técnico del Centro”. La modificación era coherente con la entrada que, en la norma 1ª, se dio a la armonización de los principios de seguridad, orden y disciplina con las necesidades tratamentales.

Por lo demás, se siguió mencionando que el horario sería de obligatorio cumplimiento, que comprendería las actividades de los internos durante las veinticuatro horas del día y que sería modificado para adecuarlo a las distintas estaciones del año para evitar desplazamientos de grupos de internos cuando no hubiera luz solar.

5.- Bastante esclarecedor y de gran proyección posterior fue el desarrollo que con la reforma se dio a la norma precedente (norma 4ª del art. 46 RP/81, antes de la reforma y 5ª después), relativa a la clasificación de los internos según las exigencias del tratamiento y a la necesidad de mantenimiento de la separación entre los diferentes grupos. En efecto, después de literalmente transcribir como primer inciso de la norma 5ª lo que antes se decía sobre clasificación interior y mantenimiento de la separación grupal en la 4ª, se contemplaba que la JRA, también con informe previo del ETCO, podría establecer, dentro del régimen general regulado en el art. 46 RP/81, distintas modalidades en el sistema de vida de los internos “según las características de éstos y los grados de control que sea necesario mantener sobre los mismos, fijando en cada caso, limitaciones de las actividades en común y del número de internos participantes en las mismas”<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Esta forma de actuación se justificaba en la I/10-11-88 “por entender, entre otras razones, que, dada la eventualidad de su estancia., con el desconocimiento de la plantilla del Centro tiene de muchos de los referidos internos, constituye un factor de riesgo considerable, que debe ser neutralizado con estas y otras medidas cautelares [...]”.

<sup>75</sup> Las versiones de los textos reglamentarios que hemos manejado son: *Ordenamiento Penitenciario Español*, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1981 para la primera versión del Reglamento y *Ordenamiento Penitenciario Español*, 2ª edición revisada y actualizada al 30 de septiembre de 1984, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1984, para la segunda, después de la reforma.

<sup>76</sup> Norma 3ª del art. 46 RP/81 reformado: “Por razones de seguridad, las comunicaciones orales y escritas podrán ser intervenidas, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica General Penitenciaria”.

<sup>77</sup> En el Capítulo I, hemos examinado clarísimos precedentes históricos de esta diferenciación de distintas fases dentro del régimen cerrado. Recordemos, con referencia al RSP/1930, las diferentes partes del primer periodo (apartado 4.2. del Capítulo I) y los periodos o fases del régimen penitenciario aplicado en la Prisión Central de Incorregibles

Con la nueva redacción se institucionalizó reglamentariamente *la progresividad dentro de un único régimen cerrado*, empezándose a hablar de *distintas modalidades de vida* en función de las necesidades de control y seguridad que fuese necesario mantener. Estas distintas modalidades se denominaban generalmente “fases”. Como elementos diferenciales de estas formas de vida se mencionaban las limitaciones a las actividades en común y el número de internos participantes que luego, tanto en las normas de régimen interior de cada Establecimiento como en la normativa dictada por el CDI, se irían concretando detalladamente<sup>78</sup>. Así, había diferencias entre las fases en atención al tiempo de patio o de actividades en común de que los internos podían disfrutar, número de ellos que podían salir juntos, posibilidad, anulada o limitada, de utilización de espacios deportivos, recreativos y culturales, etc.<sup>79</sup>. Objeto de cuestionamiento fueron las primeras fases en tanto, según algunas opiniones, eran equiparables, a la sanción de aislamiento en celda pues, es cierto, en la práctica de algunos Centros, en la primera fase el tiempo de paseo estaba reducido a una hora que, precisamente, era lo establecido para los que estuviesen cumpliendo aquélla sanción (art. 112.5 RP/81)<sup>80,81</sup>.

6.- La norma relativa a las actividades deportivas y recreativas, en cuya participación no se debía permitir la participación de un número de internos que no pudiese ser controlado debidamente por los funcionarios de servicio, se trasladó, íntegra y literal, al art. 46 RP/81 reformado (norma sexta).

Una cosa es que las actividades debiesen ser limitadas y otra distinta que se produjese una exclusión de las mismas pues, dadas las características del régimen cerrado, su necesidad era y es evidente para mitigar el aislamiento<sup>82</sup>. No obstante, en algunos comentarios, se ponía de manifiesto que eran numerosos los centros penitenciarios en los que los internos clasificados en primer grado carecían de todo tipo de actividades deportivas o recreativas o bien éstas estaban reducidas a su mínima expresión<sup>83</sup>.

7.- En la séptima y última norma del art. 46 RP/81, al igual que antes de la reforma, se reconocía el derecho de los internos a recibir un paquete al mes de artículos

---

(apartado 4.3.). En el RSP/1948, también dentro del primer periodo, se diferenciaban dos o tres partes (apartado 5.2.), mientras que en el régimen de la Prisión Central de Inadaptados se diferenciaban tres situaciones, momentos o grados de tratamiento (apartado 5.3.). Antecedente más inmediato de modelos de vida progresivos dentro del régimen cerrado lo encontramos en las normas reguladoras de cada uno de los módulos de clasificación interior cuando entró en funcionamiento el Centro Penitenciario de Herrera de la Mancha (vid. apartado 1.2 Capítulo II).

<sup>78</sup> Hasta que el CDI emitió una serie de normas comunes que regulaban las distintas fases en sus parámetros básicos, al ser cada JRA. la encargada de definirlos eran apreciables grandes diferencias y falta de homogeneidad en el régimen aplicado (vid. apartado 2 Capítulo IV).

<sup>79</sup> Precisamente la flexibilización que se reconoció de las medidas restrictivas inherentes al régimen cerrado en atención a la evolución del interno (MAPELLI CAFFRENA, B. “Análisis de los diferentes modelos ...”, *op. cit.*, pág. 348), tenía como instrumento operativo para llevarla a cabo la diferenciación de diferentes fases o modalidades de vida.

<sup>80</sup> CARMENA CASTRILLO, M., “Artículo 10 y primer grado penitenciario”, ponencia presentada en la *V Reunión de JVP*, Madrid, 1990.

<sup>81</sup> Tendremos ocasión de analizar en el Capítulo siguiente el desarrollo normativo que de esas fases hizo el CDI mediante Circulares de aplicación a todos los Establecimientos.

<sup>82</sup> Sobre la necesidad de *participación limitada* en las actividades se decantó, por ejemplo, GARRIDO GUZMÁN, *op. cit.*, pág. 155.

<sup>83</sup> CARMENA CASTRILLO, M., *op. cit.*; MARTÍNEZ DE LA CONCHA Y ALVÁREZ DEL BAYO, R., “Clasificación en primer grado: causas, derechos y deberes del interno. Limitación de beneficios penitenciarios. Problemas propios de la prisión cerrada”, ponencia presentada en la *VII Reunión de JVP, Vigilancia Penitenciaria*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, pág. 133.

autorizados, estribando la novedad en que se preveía que, por razones de seguridad, todos o algunos de los internos podían ser privados de tal derecho mediante resolución motivada de la JRA, que debería ser aprobada por el JVP.

De todas las normas regimentales contenidas en el antiguo art. 47 RP/81, sólo la relativa a la prohibición de recepción de paquetes pasó, y muy modificada, al nuevo art. 46 RP/81. En efecto, lo que antes era una prohibición sin matices se convirtió ahora en una posibilidad de prohibición rodeada de ciertas garantías: el acuerdo de prohibición debería ser adoptado por la JRA y aprobado por la autoridad judicial de vigilancia penitenciaria.

El análisis detallado y exhaustivo de este art. 46 RP/81 puso de relieve, a juicio de algunos autores, su ambigüedad, así como las importantes facultades que se atribuían a la JRA<sup>84</sup>. La mera lectura de las normas anteriores y, especialmente, las contenidas en los números 4, 5, 6 y 7, corroboraba suficientemente la última afirmación.

Siguiendo el esquema al que nos hemos ajustado al exponer la primera regulación reglamentaria del régimen cerrado, vamos a hacer ahora un rápido repaso por las otras normas aplicables a esa categoría regimental y que estaban fuera de los arts. 46 y 47 RP/81, con objeto de hacer alusión a las modificaciones que pudo operar el RD 787/1984.

Por lo que afectó a las comunicaciones, el nuevo art. 90 RP/81 equiparó el número de comunicaciones orales semanales de los internos clasificados en primer grado con las que podían tener los de segundo y los detenidos y presos (también, entendemos, los que tuviesen aplicado el art. 10.2 RP/81) y que eran dos a la semana; anteriormente, recordemos, sólo podían disfrutar de una<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> MARTÍNEZ DE LA CONCHA Y ALVÁREZ DEL BAYO, R., *op. cit.*, págs. 131-132.

<sup>85</sup> El RD 787/1984, introdujo importantes cambios con respecto al procedimiento de intervención y suspensión de comunicaciones que antes hemos descrito. En el art. 91.1 RP/81, en su redacción anterior a la reforma, se hablaba de la intervención de comunicaciones, en su nueva configuración se añade a ésta la *restricción* "en cuanto a las personas" (que, por otra parte, si contempla la LOGP en el párrafo 2º del art. 51.1), para hacer tanto de una como de otra un tratamiento idéntico. Antes, los acuerdos de intervención debían adoptarlos las JRA, mientras que en la nueva versión el acuerdo de intervención o restricción debería tomarlo el Director "con informe previo del equipo técnico si la razón fuere el tratamiento". Con anterioridad, la resolución adoptada se notificaría al interno, a la Autoridad judicial de quien dependiesen los detenidos y presos y al JVP en el caso de los penados, permaneciendo después de la reforma la notificación al interno pero introduciéndose la dación de cuenta al JVP tanto en el caso de penados como en el de preventivos (art. 91.1 RP/81, reformado).

Permaneció la norma contemplada en el art. 92.2 RP/81 con respecto a los comunicantes que no fuesen a expresarse en castellano o en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma respectiva para que se adoptasen las medidas adecuadas para que la comunicación pudiese llevarse a cabo, pero permanece remarcándose, antes no se anotaba, que se haría "en el supuesto de que la comunicación deba ser intervenida".

Por lo que atañe a la suspensión de comunicaciones también hubo importantes cambios. Con anterioridad, era el funcionario encargado de la intervención el que podía suspenderlas, dando cuenta al Jefe de Servicios. Después de la reforma, era éste precisamente el que debía ordenar la suspensión "por propia iniciativa o a propuesta del funcionario encargado", pero trasladándose ahora a esta sede, de forma modificada, lo que antes se recogía en el artículo anterior (art. 90.5ª RP/81): la previsión de que el funcionario debería suspender las comunicaciones orales si los internos o sus visitantes no observaban un comportamiento correcto. Efectivamente, en el nuevo art. 91.3 RP/81 no sólo se aludía al supuesto de comunicaciones intervenidas para regular la suspensión, sino también al de cualquier comunicación oral que se estuviese celebrando.

Los casos contemplados reglamentariamente en el art. 91.3 RP/81 en los que podía operarse la suspensión fueron nuevamente redactados, siendo, después de la reforma, éstos:

"a) Cuando existan razones fundadas para creer que los comunicantes puedan estar preparando alguna actuación delictiva o que atente contra la convivencia y la seguridad del establecimiento, o estén propalando noticias falsas de tal gravedad que perjudiquen al régimen o la seguridad del mismo.

Seguían estando excepcionados de la posibilidad de celebrar comunicaciones especiales (“íntimas”, “familiares” o “vis a vis”) porque el art. 97 RP/81 no se modificó.

Continuaba la exclusión tácita de participación de los internos en las actividades de los Centros de los sometidos al régimen cerrado, puesto que el contenido de los arts. 135, 136 y 137 RP/81 tampoco se reformó.

Nada hay tampoco que matizar con respecto a los comentarios que hemos vertido sobre las normas de régimen interior de los establecimientos, mencionadas en el art. 133 RP/81, ni con relación a la disposición de libros, periódicos y revistas de libre circulación en el exterior y a la información a través de audiciones, radiofónicas, televisivas y análogas (art. 179 RP/81), pues las normas reguladoras, después de la reforma llevada a cabo por RD 787/1984, seguían siendo las mismas. Tampoco hay nada nuevo que comentar con respecto a lo dicho sobre la regresión de grado como causa eventual de extinción del contrato de trabajo (párrafo segundo del art. 188 RP/81).

La armonización de los principios de seguridad, orden y disciplina con la exigencia de que no impidiesen las tareas de tratamiento de los internos expresada en la norma primera del art. 46 RP/81 reformado, podía hacer más difícil la denegación de la asistencia de los internos por profesionales médicos ajenos a las Instituciones Penitenciarias (art. 139.4 RP/81), especialmente si tomamos en consideración que, entre los métodos de tratamiento contemplados en la letra c) del art. 62 LOGP y en el art. 240 RP/81, figuran los “médico-biológicos”.

Finalmente, con respecto a lo indicado sobre la probabilidad de que la atención sanitaria a los internos que se encontrasen en una fase de aislamiento se hiciese en la dependencia en la que se encontrasen (art. 141 RP/81), teniendo en cuenta la supresión del régimen cerrado especial y valorando los derroteros por los que discurrió la reforma introducida por el RD 787/1984, los periodos de aislamiento no disciplinario no debían ser tan excesivamente prolongados como para que la visita médica se materializase en la celda del interno.

La reforma no afectó expresamente a los preceptos reglamentarios dedicados al régimen de los Establecimientos para jóvenes, con lo cual todo lo dicho anteriormente sobre el particular debe ser entendido con las modificaciones tácitas que los cambios

---

b) Cuando los comunicantes no observen un comportamiento correcto”

En la redacción original del RP/81, suspendida la comunicación oral por el funcionario encargado, ya estuviese intervenida o sin estarlo, y participada la novedad al Jefe de Servicios, no se contemplaba ningún trámite administrativo posterior. Después de la reforma si, ya que, suspendida la comunicación, debía darse cuenta inmediata de ella al Director, el cual, si la ratificaba, debía, a su vez, “dar cuenta al Juez de Vigilancia en el mismo día o al siguiente, previa resolución motivada” (párrafo 2º del art. 91.3 RP/81)

La intervención de comunicaciones escritas siguió regulada en los mismos términos expuestos con anterioridad porque el art. 98.4º RP/81 no se tocó, lo que resultaba algo incoherente con la nueva regulación de la censura de las orales, por motivo de que, primero, para las escritas, se seguía sin dar entrada al ETCO si la razón de la intervención era el tratamiento y, segundo, de la intervención de las escritas debía seguirse dándose cuenta, en el caso de los preventivos, a la autoridad judicial de la que dependían, no al JVP, como se estipuló con la reforma para las orales.

Teniendo en cuenta la estrecha relación que hemos reseñado entre régimen cerrado e internos penados o preventivos por terrorismo o pertenencia a bandas o grupos armados, hemos aludido, comentando la prístina redacción del RP/81, al requisito añadido, para que pudiesen celebrar las comunicaciones con abogados y procuradores, de que los volantes de visita de los Colegios respectivos estuviesen acreditados por la Autoridades judiciales que conociese de las correspondientes causas. La reforma de 1984 nada cambió sobre este extremo.

aludidos para el régimen de los centros de adultos pudieron acarrear para los de jóvenes.

### 5.2.2. Valoración de la unificación regimental

Las modificaciones operadas por el RD 787/1984 tuvieron un calado innegable, condicionando, de hecho, toda la evolución posterior. En términos generales, la reforma operada por el RD 787/1984 fue positiva en tanto dejó meridianamente claro algo que ya debía estarlo pero que quedaba ensombrecido y algo confuso por la ubicación sistemática y redacción de algunos preceptos reglamentarios anteriores: no debía haber más aplicación del art. 10 LOGP a los penados que la constituida por su clasificación o regresión a primer grado y destino a un establecimiento de régimen cerrado o a un departamento especial y ésta debía ser propuesta por los ETCOS y no por las JRA de los respectivos establecimientos como si se tratase de algo independiente a la clasificación penitenciaria. También fue muy adecuada la introducción de un mayor protagonismo de los ETCOS en el desenvolvimiento práctico de algunos aspectos del régimen cerrado y las posibilidades de intervención del JVP que el RD 787/1984 propició.

Ahora bien, se quiera o no, con la desaparición del régimen cerrado especial se evaporó un instrumento esencial de control de los internos más peligrosos y conflictivos, cuya actuación, pese a su escasez numérica, provocan serias situaciones desestabilizadoras del sistema penitenciario. No ha debido pasar inadvertido en este sentido que, con la derogación de aquél, las medidas de control y seguridad más drásticas y contundentes debieron dejarse de aplicar, lo cual trajo unas consecuencias muy serias relacionadas con graves incidentes protagonizados por internos 1º/art. 10.2 LOGP<sup>86</sup>. Una cosa es que se hubiera propiciado un mayor protagonismo de los EOT en el régimen cerrado especial y, claro está, una mayor intervención del JVP para garantizar los derechos de los internos sometidos al régimen especial y corregir los abusos y desviaciones que pudieran producirse o, incluso, reformar los aspectos más agresivos de aquél, si queremos llamarlos así, y otra muy distinta desembarazarse de plano de un instrumento normativo penitenciario que más tarde, convenientemente modificado y radicalizado en algunos momentos y para algunos internos, hubo que volver a resucitar ante el cariz que estaban tomando los acontecimientos<sup>87</sup>. Y es que la reforma, en este concreto aspecto, además de la derogación material de ciertas medidas, debió tener una gran carga simbólica, carga a la no podían hacer oídos sordos las JRA y los EOT cuando diseñasen las distintas modalidades de vida previstas

---

<sup>86</sup> Graves incidentes a los que trató de salir al paso el CDI con diversas instrucciones ya reseñadas (I/07-06-84, I/25-02-85 -esta con expresa mención a los incidentes que estaban protagonizando internos 1º/art. 10 portando objetos punzantes y peligrosos-, I/30-08-85 e I/10-11-88). A los efectos de confección de un fichero de internos considerados conflictivos y peligrosos, el Informe General de la DGIP de 1985 se refiere a los reclusos que, en los tres años anteriores habían participado en secuestros de funcionarios, muertes de otros internos o sucesos graves ((Informe General 1985, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio de Justicia, pág. 68). A ese fichero y al Informe de 1985 nos referiremos nuevamente en el apartado 2.1. del Capítulo IV.

<sup>87</sup> Insistimos nuevamente en los graves incidentes que sacudieron el sistema penitenciario a partir de 1985 y que alcanzaron sus cotas más altas en el periodo 1988-1991. Vid. apartado I Cap. IV.

en la norma 5ª del art. 46 RP/81 porque, aún en los máximos grados de control a establecer sobre los internos más peligrosos e inadaptados y en las limitaciones más extremas a sus actividades en común y al número participantes, no podrían llegar nunca a las derivadas del régimen cerrado especial que por algo y para algo se había derogado.

## **6. PERMISOS DE SALIDA**

Los permisos de salida estaban regulados en los arts. 254 y 255 RP/81. A adionar a lo expuesto al comentar el estatuto jurídico de los internos sometidos a su art. 10 que diseña la LOGP, sólo debemos hacer referencia a que el art. 254.1 RP/81, con respecto a los permisos extraordinarios, determinaba que, si se tratase de penados clasificados en primer grado, estos debían ser autorizados por el JVP<sup>88</sup>. Dada la peligrosidad de estos internos o su inadaptación, se trataba de dar entrada a la intervención judicial a la hora de autorizar la salida de los mismos, ya que, de no haberse introducido esa norma, la autorización de salida quedaba en manos del CDI porque es impensable que, en la práctica, un permiso de esas características tuviese más de dos días de duración<sup>89</sup>.

La reforma producida en el RP/81 por el RD 787/1984 no introdujo modificación alguna en sus artículos 254 y 255.

## **7. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA**

Con respecto a la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria, el art. 247.2 RP/81 era una copia literal del 69.2 LOGP, con lo cual nada debemos comentar adicionalmente a lo dicho en su momento sobre la exclusión por vía indirecta a los internos colocados en el régimen cerrado de esa colaboración y participación. Tampoco en este caso el RD 787/1984 introdujo reforma alguna sobre este aspecto.

## **8. CONCLUSIONES**

A) El primer desarrollo que el RP/81 hizo del régimen cerrado pasó por la diferenciación normativa de dos espacios penitenciarios distintos donde podían ir destinados los internos 1º/art. 10.2 LOGP: los Establecimientos cerrados de régimen

---

<sup>88</sup> Como hizo la LOGP (art. 47), el RP/81 excluía tácitamente, no mencionándolos, a los internos sometidos al régimen cerrado de la posibilidad de disfrutar permisos ordinarios de salida.. Observamos con ello que el RP/81 es la segunda vez que emplea la técnica de la “exclusión por omisión” para excepcionar a los internos 1º/art. 10.2 LOGP de determinadas instituciones. La primera fue su no mención al regular en sus arts. 135 y 136 la participación de los internos en las actividades de los Establecimientos.

<sup>89</sup> En cuyo caso debe autorizarlo el JVP independientemente de si el penado está en primer o segundo grado de tratamiento (art. 76.2-i LOGP).

común y los Establecimientos cerrados de régimen especial o Departamentos especiales. A estos espacios le correspondían dos modelos regimentales distintos, uno más restrictivo y asegurador (art. 46 RP/81) que el otro (art. 47 RP/81). En nuestra opinión, sin vulnerar el principio de legalidad ni el de jerarquía normativa, era perfectamente posible que se distinguiesen dos modalidades de vida dentro del régimen cerrado.

Con la reforma operada por el RD 787/1984, con el argumento de que nada preveía la LOGP al respecto, se termina con la diferenciación de espacios penitenciarios de régimen cerrado y, consecuentemente, con la duplicidad de modelos regimentales.

B) El RP/81 trató de objetivar los motivos de sujeción al régimen cerrado mediante la enumeración, no cerrada, de una serie de factores englobados en dos bloques distintos (art. 43, norma 3ª). Los relacionados con la actividad delictiva se vinculaban directamente a la peligrosidad extrema y conllevaban el destino a un espacio penitenciario de régimen común, mientras que los que hacían referencia a la autoría o instigación de alteraciones regimentales muy graves implicaban el destino a un espacio de régimen especial.

Para la línea interpretativa que sostenía que la sujeción al régimen cerrado podía venir tanto por “necesidades terapéuticas” como por la mera aplicación del art. 10 LOGP en base a la peligrosidad extrema e inadaptación del interno, el destino a un espacio de régimen común venía condicionado por las primeras, mientras que el destino a uno de régimen especial lo era en base a las segundas.

Después de la reforma del RD 787/1984, coherentemente con la desaparición de la duplicidad regimental, se mantuvo, sólo que ya unificada y con ciertas modificaciones, una nómina de factores que objetivaban la peligrosidad extrema y la inadaptación previstas en el art. 10 LOGP pero sin diferenciar ya distinto destino a uno u otro espacio. No es de extrañar que, para los defensores de las dos vías de sujeción al régimen cerrado, la desaparición de la dualidad regimental contribuyese a aumentar la confusión con respecto a la clasificación en primer grado, mientras que, para los que postulaban sólo la vía de acceso en base a lo prevenido en el art. 10 LOGP, se clarificasen las cosas.

Antes de la reforma de que fue objeto por el RD 787/1984, se localizaban en el RP/81 varias normas de cuya lectura podía deducirse una posibilidad de sujeción al régimen cerrado de penados que no pasase por la previa clasificación o regresión al primer grado dado su propio tenor literal y la atribución competencial residenciada en las JRA en lugar de en los EOT (especialmente el art. 122 y art. 47, norma 10ª). Derogadas esas normas por el RD 787/1984, toda confusión debió quedar disipada, al menos desde un punto de vista normativo.

C) Con respecto a los penados, el RP/81 concretó la intervención del JVP prevista en el art. 76.2.j) LOGP en la exigencia de que la comunicación del acuerdo de destino a un espacio de régimen cerrado a esa autoridad judicial debía hacerse en el plazo de 72 horas. Por lo que hacía referencia a los preventivos, la intervención del JVP se reforzó sobremanera con la reforma realizada por el RD 787/1984, hasta el punto que no podía ser trasladado a otro Centro el interno, excepción hecha de que hubiese protagonizado incidentes muy graves, sin que el JVP hubiese ratificado la aplicación del art. 10 LOGP.

También el RP/81 dio entrada a la intervención del JVP en el caso de concesión de permisos extraordinarios de salida a los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario, ya que, en todo caso, debían ser autorizados por esa autoridad judicial.

Independientemente de la intervención del JVP estipulada legalmente, lo expuesto con respecto a imposibilidad de que los internos sujetos al régimen cerrado disfrutasen de comunicaciones especiales (art. 97 RP/81) y el cuestionamiento de la misma por parte de múltiples JVP, puede servirnos como piedra de toque de la importancia que empezó a adquirir esa institución -introducida por primera vez en el ordenamiento jurídico español por la LOGP- para el sistema penitenciario en general y para los internos sujetos al régimen cerrado en particular. En este sentido, hay que decir que determinadas resoluciones judiciales condicionaron en buena medida la evolución normativa posterior en importantes aspectos.

D) La supresión de la dualidad regimental operada por el RD 787/1984 dio paso a la posibilidad (art. 46.5ª RP/81) de que las JRA regulasen distintas modalidades en el sistema de vida de los internos, posibilidad que, posteriormente, dio paso a una profusa regulación normativa por el propio CDI -mediante órdenes, circulares e instrucciones- de distintas fases o modelos de vida enmarcados en el régimen cerrado<sup>90</sup>.

La derogación del régimen cerrado especial, por cuanto representaba un instrumento que posibilitaba el control de los internos más conflictivos y peligrosos fue negativa. Tan negativa que, de hecho, posteriormente, hubo que volver a resucitar una modalidad de régimen cerrado más restringido y securitario en base a normativa administrativa interna del CDI ante la grave situación de conflictividad que vivieron los Centros Penitenciarios españoles a partir de 1985 y que se radicalizó en el periodo 1988-1991.

Sin embargo, las modificaciones introducidas en el RP/81 por el RD 787/1984, en cuanto dieron un mayor protagonismo a los EOT en el desenvolvimiento del régimen cerrado, fueron adecuadas.

E) Excepción hecha de la atribución competencial al JVP para autorizar permisos de salida extraordinarios a los internos sujetos al régimen cerrado, el RP/81 nada añadió a lo contenido en la LOGP en las materias relativas a permisos de salida y colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria.

---

<sup>90</sup> Vid., en general, el Capítulo IV.



# **CAPÍTULO IV**

**La regulación normativa no  
reglamentaria del régimen  
cerrado en el período  
1989-1995**



Este Capítulo tiene por objeto analizar la importantísima regulación del régimen cerrado que, en el periodo 1989-1995, tuvo lugar mediante circulares, órdenes e instrucciones de los órganos administrativos superiores y directivos de la Administración Penitenciaria. A nivel reglamentario, ya no se produjo un nuevo desarrollo de esa categoría regimental hasta el RP/96. La regulación producida entre 1989 y 1995 se materializó tanto mediante normas que tenían por objeto directo de regulación el régimen cerrado como por otras que, sin tenerlo, incidieron claramente sobre algún grupo de internos sujetos al mismo. Entre las primeras, estudiaremos la Orden-Circular de 26 de junio de 1989 (OC/26-06-89), la Circular de 2 de agosto de 1991 (C/02-08-91) y la Instrucción 7, de 28 de febrero de 1995 (I 7/95); mientras que, entre las segundas, prestaremos básicamente atención a las que tuvieron como objeto de regulación el denominado Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) y a las que establecían determinadas actuaciones con ciertos internos incluidos en este.

En el Capítulo II hablamos del cúmulo de órdenes-circulares dictadas por Carlos García Valdés, calificando su globalidad de “normativa de urgencia” o de “imperiosa necesidad” que fue imprescindible para hacer frente a una situación carcelaria cuya reconducción a la normalidad no podía esperar a la promulgación de la LOGP. Asimismo, también mencionamos las órdenes circulares que hubo necesidad de dictar durante 1978 ante la situación existente que hemos denominado de “anomía regimental” con respecto al régimen cerrado<sup>1</sup>. Estas referencias, junto a las que acabamos de hacer con relación al desarrollo de esa categoría regimental entre 1989 y 1995, nos sirven, por un lado, para poner de relieve la importancia que esas disposiciones de rango inferior (que están en la base de la pirámide normativa) han tenido y tienen en

---

<sup>1</sup> Vid. apartados 1.1 y 1.2 Capítulo II.

el sistema penitenciario, en general y en el subsistema constituido por el régimen cerrado, en particular<sup>2,3</sup>.

Comoquiera que entendemos que el desarrollo normativo no reglamentario del régimen cerrado en este periodo no puede aprehenderse en toda su integridad sin tomar en consideración los incidentes que se venían produciendo en los Centros Penitenciarios, vamos a dedicar un primer apartado, muy breve, para dar algunas referencias con respecto a esa conflictiva situación por la que pasó el sistema penitenciario.

Desde un punto de vista metodológico, en este Capítulo realizaremos un análisis esencialmente normativo y jurisprudencial, con muy escasas referencias doctrinales<sup>4</sup>. Con ello, vamos a tomar distancia de planteamientos más o menos conceptuales y abstractos para acercarnos a la praxis penitenciaria de aquéllos años con los internos sometidos al régimen cerrado. Ese y no otro puede ser el resultado del estudio de normas muy concretas que regulaban casi todos los aspectos de su vida cotidiana y de las resoluciones judiciales recaídas ante quejas o recursos presentados por los internos que por ellas estaban afectados.

## 1. NOTAS SOBRE LA CONFLICTIVIDAD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL PERIODO 1985-1994

Al final del Capítulo anterior aludimos tangencialmente a la conflictividad que hizo presa en el sistema penitenciario español desde el año 1985 y que alcanzó el estadio de mayor intensidad entre los años 1989-1991. Pues bien, no puede llegar a entenderse toda la regulación normativa no reglamentaria del régimen cerrado y determinados

---

<sup>2</sup> En efecto, estas directrices constituyen, en opinión de BUENO ARÚS, el “último e ignorado peldaño del Derecho Penitenciario positivo” (BUENO ARÚS, F., “Los principios informadores del nuevo Reglamento Penitenciario”, *Conferencia clausura Curso de Derecho Penitenciario*, Facultad de Derecho, Universidad de Granada, 19 de mayo de 1997), ya que su importancia, no sólo en el campo que estrictamente le es propio, es decir, la dirección de la actividad de los órganos administrativos inferiores señalando el sentido de su actuación, sino en la regulación de múltiples aspectos de la práctica penitenciaria, ha sido y es enorme, tal y como hemos podido ya percibir y vamos a continuar haciéndolo en este Capítulo y en el que le sigue

<sup>3</sup> La regulación por órdenes, circulares e instrucciones de determinados aspectos de la actividad penitenciaria no ha dejado de ser objeto de crítica por parte de algún sector de la doctrina, por considerar que, en muchos casos, sobre-actúan en el papel que deben desempeñar como meras directrices administrativas internas para introducirse en terrenos regulativos que sólo deben corresponder a normas jurídicas legales o reglamentarias (entre otros, RODRÍGUEZ ALONSO, A., *Lecciones de Derecho Penitenciario*, 3ª ed., Comares, Granada, 2003, pág. 27 y RIOS MARTÍN, J.C., *Mirando al abismo. El régimen cerrado*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas-Fundación Santa María, Madrid, 2002, págs. 76 y ss.). Sin que sea el lugar para entrar en discusiones doctrinales al respecto, desde nuestro punto de vista, las órdenes, circulares e instrucciones no constituyen, *strictu sensu*, normas jurídicas pero, utilizando el término no en un sentido técnico jurídico estricto, sino en otro amplio, como reglas que se deben seguir o a las que se deben ajustar conductas, tareas o actividades, si vamos a considerarlas como instrumentos normativos o, si se prefiere, regulativos. Desde el prisma de la ortodoxia que representan los principios de jerarquía normativa, seguridad jurídica y reserva de ley para la regulación de ciertas materias, obviamente, estamos de acuerdo en que no deben sobrepasar el papel que les corresponde. Con respecto a la regulación interna que realizan estas disposiciones administrativas, la reciente STS de 17-03-09, que declara la nulidad de pleno derecho de una parte importante de una instrucción, debe ser muy tenida en cuenta por su posible fuerza expansiva (vid., al respecto, apartado I del Capítulo V).

<sup>4</sup> En lo que hemos alcanzado a ver y excepción hecha de las referencias de algunos autores, no hay trabajos que, con cierto detenimiento, hayan analizado la normativa administrativa interna de desarrollo del régimen cerrado en este periodo.

aspectos que inciden en el mismo, entre 1989 y 1995, sin tener presente esa situación. En este sentido, todo el conjunto de disposiciones dictadas por los órganos superiores y directivos de la Administración Penitenciaria a las que vamos a hacer referencia tuvieron por objetivo prioritario el control y seguimiento de determinados internos y la intensificación de las medidas de seguridad. Seguramente, si los incidentes carcelarios no se hubiesen producido o no lo hubiesen hecho con la importancia y virulencia que revistieron en algunos momentos, el desarrollo no reglamentario del régimen cerrado hubiese sido distinto o no se hubiese producido.

Para poner de relieve esa conflictiva situación y tomar conciencia de los graves sucesos que se venían produciendo en aquéllos años, pensamos que es necesario por un momento abandonar el terreno normativo para adentrarnos muy brevemente en lo empírico para ofrecer algunos datos demostrativos. Para hacerlo, de todos los indicadores relacionados con la conflictividad y los incidentes en los establecimientos penitenciarios que pueden seriarse, hemos escogido tres que, en nuestra opinión, revisten especial gravedad: las muertes violentas de internos a manos de otros, los secuestros y retenciones de funcionarios y los incidentes colectivos.

No hace falta detenernos demasiado en explicar la especial trascendencia de los hechos que hemos escogido como indicadores. La muerte de un recluso en un centro penitenciario a manos de un compañero de internamiento teniendo la Administración la obligación de velar por la vida, integridad y salud de los internos (art. 3.4 LOGP), al situarse en una especial situación de garante, representa siempre, a nuestro modo de ver, un fracaso de la Institución Penitenciaria; es de lo más grave que puede suceder. Cuando los funcionarios son secuestrados o tomados como rehenes y dejan, por consiguiente, de ejercer las tareas que les corresponden, bien se produce una situación de anarquía generalizada o bien determinados grupos de reclusos, siempre los más peligrosos y violentos, imponen su ley al resto; dentro de esta behetría, es harto frecuente la comisión de delitos de unos internos sobre otros y los destrozos de instalaciones, dependencias, materiales o efectos del establecimiento. Lo mismo sucede en los incidentes generalizados, ya que los funcionarios, como encargados de mantener el orden y la seguridad, se ven impedidos para desempeñar sus cometidos ante movimientos tumultuosos de internos caracterizados por el no sometimiento a las órdenes de aquéllos y por el descontrol y desorden generalizado; también en esos supuestos de amotinamiento son frecuentes los destrozos de dependencias, materiales o efectos del establecimiento.

Vamos a presentar los datos de estos tres indicadores con referencia a los años 1985 a 1994. Acotada la especial situación conflictiva entre los años 1989 y 1991, hemos introducido el trienio posterior para patentizar el aminoramiento siguiente de los tres indicadores.

En la Tabla nº 1 recogemos todos los datos que hemos utilizado. Consta la media de población reclusa anual y, para cada uno de los tres indicadores, su número absoluto y la tasa cada 10.000 internos. Posteriormente, en los Gráficos nos. 1, 2 y 3 puede visualizarse la evolución de la tasa con respecto a cada indicador. Es evidente que, de unos niveles muy altos de la tasa hasta el año 1991, suficientemente demostrativos de

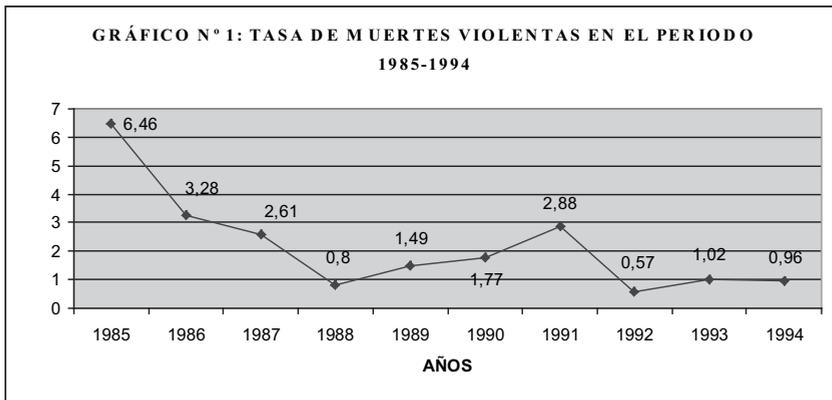
la situación que se estaba viviendo, se pasa a otros mucho más reducidos a partir de 1992<sup>5</sup>.

**TABLA Nº 1: POBLACIÓN RECLUSA MEDIA, TASA DE MUERTES VIOLENTAS, SECUESTROS Y RETENCIONES DE FUNCIONARIOS E INCIDENTES COLECTIVOS GRAVES EN EL PERIODO 1985-1994**

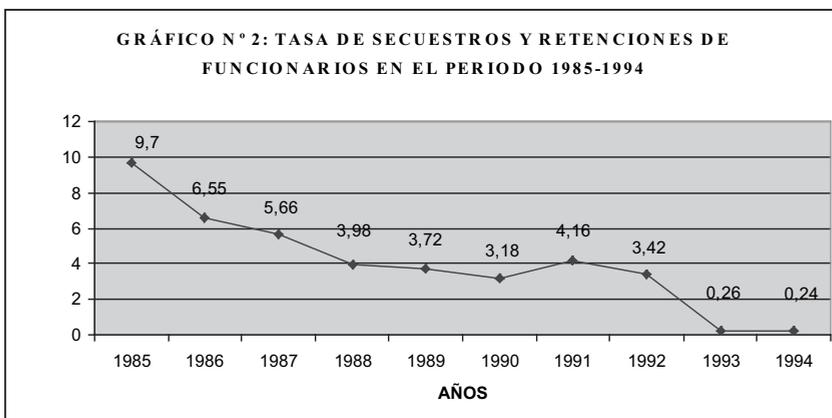
AÑO	POBLAC. RECLUSA MEDIA	MUERTES VIOLENTAS		SECUESTROS Y RETENCIONES DE FUNCIONARIOS		INCIDENTES COLECTIVOS GRAVES	
		Nº ABS.	TASA CADA 10000 INTERNOS	Nº ABS.	TASA CADA 10000 INTERNOS	Nº ABS.	TASA CADA 10000 INTERNOS
1985	18.566	12	6,46	18	9,70	4	2,15
1986	21.367	7	3,28	14	6,55	5	2,34
1987	22.978	6	2,61	13	5,66	5	2,18
1988	25.126	2	0,80	10	3,98	1	0,40
1989	26.906	4	1,49	10	3,72	3	1,11
1990	28.284	5	1,77	9	3,18	9	3,18
1991	31.268	9	2,88	13	4,16	5	1,60
1992	35.120	2	0,57	12	3,42	0	0
1993	39.034	4	1,02	1	0,26	2	0,51
1994	41.452	4	0,96	1	0,24	0	0

**Fuente: elaboración propia a partir de los datos e información contenido en los Informes Generales de la Administración Penitenciaria de los años 1989 a 1994 y de los datos suministrados con relación a la población reclusa media por la Unidad de Apoyo de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP)**

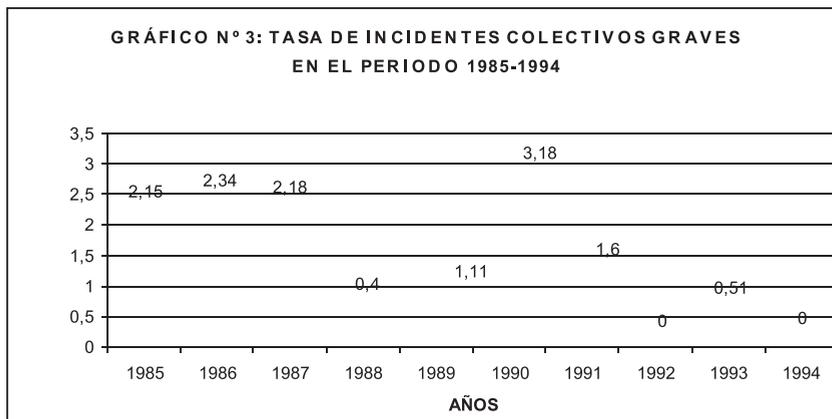
<sup>5</sup> Más allá de los datos, es revelador referir algunos de los incidentes más graves que tuvieron lugar en bienio 1990-1991. El 15-02-90 se produjo un motín en el Centro Penitenciario de Madrid-2 en el que fueron tomados como rehenes seis funcionarios, dos médicos y un Ayudante Técnico Sanitario (ATS). En ese mismo Establecimiento el 07-03-90 se produjo otro motín en el que se tomaron como rehenes cuatro funcionarios, un médico y un ATS. El día 14-03-90 tuvo lugar un motín en el Centro Penitenciario de Daroca (Zaragoza). El día 12-11-90 saltó otro motín en el Centro Penitenciario de Alicante en el que fueron secuestrados seis funcionarios, dos maestros y una monitora de deportes, produciéndose la muerte de un interno, lesiones a dos y daños valorados en trece millones de pesetas. El 16-12-1990 el motín se produjo en el Centro Penitenciario de Pontevedra tomándose como rehenes seis funcionarios, dos médicos y un Jefe de Servicios, resultando heridos cuatro internos y produciéndose daños por más de tres millones de pesetas. En el Centro Penitenciario de Herrera de la Mancha (Ciudad Real) en 1991 hubo tres motines, el 18 de marzo, el 19 del mismo mes, en el que resultaron heridos siete internos y el 10 de julio, en el que resultó muerto un interno. El 08-07-91 otro motín se produjo en el Centro Penitenciario de Madrid-2; el 11-07-91 en Valladolid. El 15-07-91 saltó otro en Cáceres-2, resultando nueve internos heridos y daños por valor de más diecinueve millones de pesetas y uno más en el Centro Penitenciario de Nancloares de la Oca (Álava), resultando herido un interno. El 26-07-91 fue en el Centro Penitenciario de Tenerife-2 donde el motín se produjo, habiendo sido tomados como rehenes diecisiete personas. El 26-07-91 en el Centro Penitenciario de Badajoz estalló otro motín resultando con lesiones varios funcionarios y un interno. Finalmente, el 11-08-91 el motín se produjo en el Centro Penitenciario de Puerto-I (Cádiz), durante el cual se tomaron cuatro funcionarios como rehenes y un interno murió siendo decapitado. Todos estos incidentes constan en la STS de 02-03-98 que desestima el recurso de casación interpuesto contra la SAP de Sevilla de 16-07-96. En el Capítulo VIII, con el objetivo de estudiar los posibles efectos preventivos del régimen cerrado, abordaremos el estudio criminológico de las muertes violentas producidas en prisión en el periodo 1990-2008.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en la Tabla n° 1



Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en la Tabla n° 1



Fuente: elaboración propia a partir de los datos consignados en la Tabla n° 1

Se hace visible el descenso en los tres indicadores a partir de 1991. A nuestro modo de ver, se trató de un efecto directo de todo el conjunto de disposiciones administrativas de rango inferior al reglamentario dictadas por la Administración Penitenciaria que vamos a empezar a estudiar a continuación.

## **2. LA ORDEN-CIRCULAR DE 26 DE JUNIO DE 1989**

### **2.1. Consideraciones generales**

Con la idea de unificar criterios de actuación con los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos, tenían aplicado el art. 10.2 LOGP (internos 1º/art. 10.2 LOGP) la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (DGIP) remitió el 10 y 22 de mayo de 1989 a los distintos Establecimientos Penitenciarios un proyecto de normas comunes tipo para que fueran informadas por las respectivas Juntas de Régimen y Administración (JRA). Recibidas y estudiadas las observaciones de estos órganos colegiados, con escasísimas modificaciones, las normas indicadas, denominadas “Normas comunes tipo para 1º de tratamiento y art. 10 de la LOGP (preventivos)”, fueron remitidas como OC/26-06-89 para que entrasen en vigor al día siguiente de su recepción.

La necesidad de las normas comunes era evidente. A nivel reglamentario, sólo el art. 46 RP/81 contemplaba los importantes aspectos en que se debía desenvolver el régimen cerrado, habiendo correspondido en la práctica a las JRA, por la vía de lo estipulado en la norma 5ª del mismo artículo, establecer “distintas modalidades en el sistema de vida de los internos según las características de éstos y los grados de control que sea necesario mantener sobre los mismos, fijando, en cada caso, limitaciones de las actividades en común y del número de internos participantes en las mismas”. Puede bien imaginarse que cada órgano colegiado actuase, pues, de una forma distinta dando como resultado una disparidad de actuaciones que sólo podía resultar negativa para el sistema en su conjunto.

Del ámbito de aplicación de la normativa contenida en la OC/26-06-89 quedaba excluida la Central Penitenciaria de Observación por incompatibilidad con las funciones que ésta tenía asignada de observación y clasificación (art. 70 LOGP). En los Establecimientos Especiales (Hospital General Penitenciario y Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios), su aplicación quedaba condicionada a los informes previos de los facultativos, que debían ser valorados por las JRA para, en última instancia, decidir de forma motivada sobre su aplicación.

### **2.2. Fases dentro del régimen cerrado**

La OC/26-06-89 diseñó tres modalidades de vida, denominándolas fases, lo cual tiene un antecedente normativo muy claro en las distintas partes o etapas en las que se dividía el antiguo primer periodo del sistema progresivo y el régimen de vida de

los reclusos internados en las Prisiones Centrales de Incorregibles, Inadaptados y Reincidentes previstas en los RSP de 1930 y 1948 porque, partiendo en la primera parte o etapa de una gran contundencia y dureza en la intervención penitenciaria, esta iba descendiendo progresivamente en las siguientes, de tal forma que, de manera paulatina, iban cediendo, no desapareciendo, los niveles de control, seguridad y limitaciones a la vida en común<sup>6</sup>. Lo que se iba administrando de forma decreciente era el aislamiento al que los internos estaban sometidos en la primera fase, algo que hemos visto también al explicar el régimen especial del art. 47 en la primera redacción del RP/81. Al mismo tiempo, también se administraban algunos otros elementos, llamémoslos impropriamente “beneficios” o “ventajas”, que venían a actuar, especialmente en la primera pero también en la segunda fase, como estímulos positivos para conseguir la adaptación del interno y su progresión.

Para la descripción de las tres fases utilizaremos un esquema al que, en líneas generales, nos ajustaremos a partir de este momento siempre que expongamos los desarrollos normativos no reglamentarios del régimen cerrado. Estos desarrollos están relacionados, básica pero no exclusivamente, con aspectos regimentales y el esquema expositivo se compone de los siguientes apartados: salidas al patio; medidas de orden, control y seguridad; intervención del Equipo Técnico (ETCO); regulación de la revisión de fase; asistencia médica y sanitaria; actividades; economato y cafetería; posesión de ropa, enseres y objetos dentro de la celda; higiene, aseo y limpieza; y, para concluir, relaciones con el exterior.

## 2.2.1. Primera fase

### 2.2.1.1. Salidas al patio

Los internos disfrutaban, como mínimo, de dos horas diarias de patio, una por la mañana y otra por la tarde, o bien de forma continuada si las condiciones estructurales del centro no lo permitiesen. Se refería con esta precisión la OC/26-06-89 a que por razones tanto estructurales como organizativas fuese complicado la división del tiempo de patio en dos periodos. Se preveía también que, si las condiciones meteorológicas no permitiesen la salida, el tiempo asignado de patio se disfrutaría, “-si existiese-”, “en sala de estar o de día”. Total que si el Centro no disponía de esa dependencia, la opción estaba clara: o bien el interno y, eventualmente, los funcionarios encargados de la vigilancia y control de éstos, sufrían las condiciones climatológicas adversas o bien no habría salida.

El número de internos que podían disfrutar simultáneamente del tiempo asignado de patio estaba limitado, ya que no podían permanecer más de cuatro juntos.

---

<sup>6</sup> Vid. apartados 4.2, 4.3, 5.2, 5.3 y 5.4 Capítulo I. A nivel de antecedente pero más inmediato, debemos recordar también que las normas reguladoras de cada uno de sus módulos de clasificación interior cuando entró en funcionamiento el Establecimiento Penitenciario de Herrera de la Mancha, representaban diferencias y cierta progresividad en el sistema de vida aplicado (vid apartado 1.2 Capítulo II).

### 2.2.1.2. Medidas de orden, control y seguridad

Los internos no podían permanecer acostados durante el día, salvo en horas de descanso o siesta, excepto por prescripción facultativa.

También salvo en las horas de descanso o siesta, los internos debían colocarse al fondo de la celda cada vez que el funcionario hiciese acto de presencia. Para proceder a su apertura era necesaria la presencia, “al menos”, de dos funcionarios. Además, cuando era necesaria la salida de algún interno de su celda, asimismo, debía ser acompañado, al menos, por dos funcionarios<sup>7</sup>.

Todos los internos debían ser cacheados tanto a la salida como a la entrada de sus celdas y éstas requisadas y registradas diariamente<sup>8</sup>.

El AJVP de Valladolid de 21-02-90, excluía que en los cacheos rutinarios a la entrada y salida de la celda pudiese recurrirse al cacheo con desnudo integral, si bien admitía, en consonancia con la STC 37/1989, de 15 de febrero, que tal registro se practicara por razones de seguridad concretas y específicas y cuando existiesen razones individuales y contrastadas que hiciesen pensar que el interno ocultase algo en su cuerpo (genitales, axilas, muslos, antebrazos)<sup>9</sup>.

Sobre el empleo de medios técnicos para realizar los cacheos durante la vigencia de la OC/26-06-89, el AJVP de Badajoz de 28-09-89 autorizaba los mismos con empleo de detectores de metales y de aparatos de rayos-X<sup>10</sup>, siempre y cuando su uso no perjudicase a la salud de los internos. Por su parte, el AJVP nº 2 de Madrid de 03-10-90 admitía la utilización de rayos-X y de ecografías pero con autorización judicial previa.

---

<sup>7</sup> Todas estas medidas tienen como finalidad evitar que los funcionarios puedan verse sorprendidos por una eventual agresión del interno, tanto a ellos mismos como a otros internos. A estas medidas puede añadirse la precaución de que los funcionarios intervinientes sean portadores de los medios coercitivos adecuados previstos reglamentariamente (art. 123.2 RP/81), tales como esposas, sprays de acción adecuada o defensas de goma (FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., “El régimen cerrado”, *Derecho Penitenciario y democracia*, Fundación El Monte, Sevilla, 1994., pág. 331).

<sup>8</sup> Es fácilmente comprensible que el cacheo de los internos tiene como finalidad la localización de objetos prohibidos en el interior de los establecimientos (armas, objetos punzantes y cortantes, llaves de esposas, drogas tóxicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes, etc., etc.). La requisita y registro de la celda y de todo lo que en ella está, tiene por objeto la comprobación de que no se oculta objeto prohibido alguno y que ninguno de sus elementos estructurales y funcionales han sido alterados o manipulados de forma alguna (barrotes, vierteaguas, objetos metálicos). Hablando de cacheos, registros y requisas, por considerarlas muy atinadas, vamos a transcribir las definiciones que de esos términos ofrece ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA en su “Diccionario Jurídico-Penitenciario” (ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, J., *Procedimientos Penitenciarios*, Comares, Granada, 2009, págs. 399 y ss.):

–“Cacheo: Registro o tanteo físico realizado a la persona de un interno, sus ropas o enseres personales dirigido a garantizar la seguridad interna de los Centros Penitenciarios [...]”

–“Registro: Examen atento y escrupuloso de cosas. Puede aplicarse a personas o cosas aunque en el medio penitenciario se suele reservar a cosas [...]”

–“Requisita: Revista o inspección de puertas, ventanas, suelos, paredes, y techos de las celdas, locales o dependencias de uso común [...]”

<sup>9</sup> Se ponía como ejemplo en la resolución judicial indicada la búsqueda de unas llaves de esposas que se fabrican clandestinamente en los Centros Penitenciarios. Otras resoluciones judiciales se pronunciaron también sobre los cacheos con desnudo integral, exigiendo, en general, que la adopción de la medida fuese necesaria y que se practicara en condiciones que afectase lo menos posible a la intimidad y dignidad del interno (AJVP de Málaga de 16-11-89, AJVP de Madrid de 29-11-89, AJVP de Sevilla de 20-02-90, AJVP nº 2 de Madrid de 29-01-91, AJVP de Málaga 10-07-91 y AJVP de Tenerife de 30-07-91).

<sup>10</sup> La utilización de los rayos-X se hacía necesaria porque algunos internos portaban, introducidos en su cuerpo (“empetados”, en el argot carcelario), objetos prohibidos de reducido tamaño (navajas, sierras, llaves de esposas, drogas tóxicas, sustancias psicotrópicas, estupefacientes, etc.)

El procedimiento para materializar la salida al patio y el retorno posterior a la celda también estaba previsto. Debía procederse de forma individual, de forma que no se diese salida a ningún interno hasta que el anterior no se encontrase en el patio, procediéndose idénticamente a la entrada, si bien esta operación se iniciaría con aquellos reclusos que accedieron al patio en primer lugar.

#### 2.2.1.3. Posesión de ropa, enseres y objetos dentro de la celda

Los internos en la celda sólo tenían la ropa y enseres mínimos necesarios para su uso diario, depositándose el resto en almacén del departamento o en otro habilitado al efecto. Se establecían días y horas para su cambio, coincidiendo con la salida del interno al patio, y tras un minucioso cacheo de lo entregado y recogido.

Además de la ropa y enseres indicados, podrían tener dos libros de lectura, dos revistas y/o periódicos y, los que cursasen estudios, los libros y el material didáctico necesario.<sup>11</sup>

#### 2.2.1.4. Higiene, aseo y limpieza

La limpieza de la propia celda correspondía a sus internos ocupantes; también debían hacer la de zonas comunes del Departamento (patio, sala de estar o de día, pasillos, galerías, etc.) que se les asignase. La limpieza de las zonas comunes debía realizarse a primera hora de la mañana o en periodos de descanso del resto de la población reclusa, advirtiéndose que la actividad era incompatible con el tiempo de paseo en el patio, no restando tiempo de éste.

Los útiles y productos de limpieza debían ser almacenados en dependencia al efecto, bajo control del funcionario.

Para el afeitado, previa solicitud del interno, les era entregada una maquinilla desechable, debiendo ser devueltas diariamente para su destrucción, una vez utilizadas.

Las duchas funcionaban diariamente, durante el periodo de patio, prorrogándose, en estos casos, diez minutos el tiempo de paseo asignado. El servicio de peluquería se facilitaba también a petición del propio interno, trasladándose un interno destino a la celda del solicitante para facilitararlo, en presencia del funcionario<sup>12</sup>.

El servicio de lavandería funcionaba de forma semanal. El día asignado se recogía la ropa sucia por la mañana en bolsa o saco con el nombre del interno y descripción de las prendas contenidas.

---

<sup>11</sup> La finalidad de todas las limitaciones previstas en este apartado es facilitar los cacheos y requisas de las celdas, ya que cuantos más objetos haya en las mismas más dificultades presenta el cacheo y más facilidad para ocultar objetos prohibidos o camuflar alteraciones de los elementos estructurales o funcionales de la celda.

<sup>12</sup> Los "internos destinos" o "internos auxiliares" son aquéllos que ocupan puestos de trabajo necesarios para el mantenimiento funcional del Establecimiento (cocina, lavandería, comedores, peluquería, porteo, etc.).

#### 2.2.1.5. Economato y cafetería

El servicio de economato era diario. A estos efectos, el interno daba la nota con su pedido y el importe correspondientes; posteriormente, el pedido se le entregaba durante el tiempo de patio.

La cafetería funcionaba tanto por la mañana como por la tarde, pudiendo hacer uso de ella durante el tiempo de patio.

#### 2.2.1.6. Relaciones con el exterior

De conformidad con lo establecido en el párrafo 1º del art. 97 RP/81, que ya hemos comentado en el Capítulo anterior, no se concedían comunicaciones especiales en la primera fase<sup>13</sup>.

Con respecto a las comunicaciones telefónicas, el AJVP de Ocaña de 27-03-90 se pronunció sobre que los internos sujetos al régimen cerrado, en general, no podían ser excluidos de su concesión, ya que reglamentariamente sólo lo estaban de las especiales.

#### 2.2.1.7. Asistencia médica y sanitaria

El médico visitaba diariamente a los internos asignados a la primera fase, informando al Director sobre su estado de salud. Además, semanalmente, debía elevar un informe sobre estado psico-físico, régimen alimenticio y condiciones sanitarias generales también a la Dirección del Centro, que debía dar cuenta de las mismas a la JRA

#### 2.2.1.8. Intervención del Equipo Técnico

A los departamentos de primera fase eran asignados un Educador y un Trabajador Social, para que ejerciesen las funciones que reglamentariamente tenían asignadas, con la finalidad de no interrumpir la dinámica de observación/tratamiento, actividades asistenciales, etc. También estaba previsto que un miembro del ETCO, Educador y Asistente Social, como mínimo, visitase y entrevistase al interno a su ingreso en el departamento, manteniendo, posteriormente, los contactos que fuesen precisos, según determinase el Equipo de Observación y Tratamiento (EOT) y la JRA

#### 2.2.1.9. Actividades

Pocas son las menciones a actividades que había entre las normas reguladoras de la primera fase. En efecto, salvo una mención esporádica y tangencial a las actividades deportivas cuando se regulaba el servicio de duchas en la norma 13 (“De realizarse

---

<sup>13</sup> Vid., al respecto, apartado 5.1.1 Capítulo III.

prácticas deportivas, se facilitará ... el uso de duchas”) y la previsión de visita y atención por parte del profesor de EGB asignado, tres veces por semana, al subgrupo de internos constituido por los que estuviesen asignados a la primera fase para la realización de las funciones específicas del área educativa-formativa, no había nada más.

#### 2.2.1.10. Regulación de la revisión de fase

Con independencia, y así lo advertía expresamente la OC/26-06-89, de la revisiones previstas legal y reglamentariamente de la clasificación en primer grado de tratamiento o de la aplicación del art. 10.2 LOGP a los preventivos<sup>14</sup>, la revisión del acuerdo de aplicación de la primera fase, debía hacerse mensual y motivadamente, previo informe del ETCO, por la JRA, notificándose al interno el acuerdo alcanzado y anotándose en su expediente personal.

#### 2.2.2. Segunda fase

Pasamos a exponer ahora en qué se veía modificada la vida de los internos 1º/art. 10.2 en la segunda fase. Bastantes de las normas explicadas no se veían modificadas por la expresa remisión que hacía la OC/26-06-89.

##### 2.2.2.1. Salidas al patio. Medidas de orden, control y seguridad

Los internos disfrutaban, como mínimo, de cuatro horas diarias de patio, distribuidas proporcionalmente en turnos de mañana y de tarde. Las salidas se efectuaban en grupos reducidos con un mínimo de cinco y un máximo de diez internos.

Las medidas de orden, control y seguridad eran las mismas que las descritas para la primera fase, incluido el procedimiento de salida al patio, si bien ahora no se advertía que la operación de entrada, una vez terminado el tiempo, se iniciaría por los internos que hubiesen salido en primer lugar.

##### 2.2.2.2. Posesión de ropa, enseres y objetos dentro de la celda. Higiene, aseo y limpieza. Economato y cafetería. Relaciones con el exterior. Asistencia médica y sanitaria

En estos aspectos no había ningún cambio con respecto a lo dispuesto para la primera fase, excepción hecha, con respecto a las relaciones con el exterior, de que para esta fase, en una previsión materialmente tan acertada como de respeto poco

---

<sup>14</sup> Vid. apartado 3.3 Capítulo III.

escrupuloso a la legalidad vigente (párrafo 1º del art. 97 RP/81), se disponía que la JRA, previo informe del ETCO, podría conceder comunicaciones especiales. Esta previsión fue esgrimida como argumento en algunas resoluciones de JVP para reconocer el derecho a mantener también comunicaciones especiales a los internos 1º/art. 10.2 LOGP que no se encontrasen en esa fase, ya que se entendía que la propia Administración reconocida la posibilidad de concesión a pesar de lo dispuesto en el párrafo 1º del art. 97 RP/81<sup>15</sup>.

### 2.2.2.3. Intervención del Equipo Técnico. Regulación de la revisión de fase. Actividades

Sobre lo dicho ya para la primera fase nada hay que añadir con respecto a la intervención del ETCO

Con respecto a la revisión de fase, de forma harto confusa porque decía textualmente que “la revisión del grado en segunda fase se efectuará cada dos meses”, puede pensarse que la OC/26-06-89 quería que ésta se realizase cada dos meses. Igual que para la primera fase, la revisión, previo informe del ETCO, debía efectuarla la JRA, motivadamente, con notificación al interno y anotación en su expediente personal.

Sobre las actividades, con relación al aspecto educativo y formativo, se mantiene lo que hemos dicho para la primera fase, con la modificación que representaba que el profesor de EGB asignado debía visitar diariamente a este subgrupo de internos en lugar de las tres veces semanales previstas para la primera fase.

Con la finalidad de realizar un programa global de actividades se preveía que los internos pudiesen asistir al aula cultural, escuela, gimnasio, etc. del Departamento (“según infraestructura”), en grupos reducidos, con los topes numéricos indicados para el paseo en el patio. Ahora bien, se decía que el horario dedicado a estas actividades sería “parcialmente independiente del de patio, conjugándose ambos según posibilidades”, lo cual da pie a pensar que, en la inmensa mayoría de los casos, el paseo y las actividades debían ser simultáneos.

Por otra parte, en la norma dedicada al tiempo de patio, se decía también que si el departamento disponía de sala de estar o de día podían hacer uso de la misma, así como de TV y juegos recreativos durante el tiempo de patio.

### 2.2.3. Tercera fase

#### 2.2.3.1. Salidas al patio. Medidas de orden, control y seguridad

Las horas previstas de salida al patio eran, como mínimo, de seis, en turnos de mañana y tarde. No se especificaba ya el número de internos, sino que había una

---

<sup>15</sup> Así el AJVP de Badajoz de 20-03-90; vid., al respecto, apartado 5.1.1 Capítulo III.

remisión a lo que acordase la JRA, previo informe del ETCO, en función de las peculiaridades del Centro.

Eran de aplicación para la tercera fase las medidas de orden, control y seguridad indicadas para las dos fases anteriores con dos excepciones: primera, no se exigía la presencia de dos funcionarios para proceder a la apertura de una celda, ni que el interno fuese acompañado por el mismo número en sus desplazamientos; segunda, tampoco había alusiones al procedimiento para efectuar la salida al patio y el retorno desde éste a la celda. Con respecto a la realización de estas operaciones, nuevamente, había en la OC/26-06-89 una remisión a lo que pudiese regular la JRA.

### 2.2.3.2. Posesión de ropa, enseres y objetos dentro de la celda. Higiene, aseo y limpieza. Economato y cafetería. Relaciones con el exterior. Asistencia médica y sanitaria.

La posesión de ropa, enseres y objetos en la celda no era objeto de regulación específica ni de remisión a las normas de las fases anteriores. No obstante, había una importante novedad y es que los internos podrían tener en la celda una televisión de su propiedad, previa autorización de la JRA<sup>16</sup>.

Para la limpieza de la celda y zonas comunes era de aplicación lo reglamentado para las fases anteriores, así como también lo relativo a la utilización de duchas y empleo de maquinilla de afeitarse. La prestación del servicio de peluquería y lavandería y de economato y cafetería debía ser regulada por la JRA de cada Establecimiento.

La asistencia médica y sanitaria no era objeto de regulación ni de remisión, por lo cual, otra vez, sería la JRA la que determinase su forma de prestación, pudiendo indicar lo mismo para el servicio de economato y cafetería.

### 2.2.3.3. Intervención del Equipo Técnico. Regulación de la revisión de fase. Actividades

El ETCO debía programar detalladamente las actividades culturales, deportivas, recreativas, educativas, etc. a desarrollar por los internos, las cuales debían ser sometidas al acuerdo de la JRA; este acuerdo debía ser motivado cuando existiese discrepancia con lo dictaminado por el ETCO.

No había previsión de la revisión de fase, sino una remisión expresa a los preceptos legales y reglamentarios para la revisión de grado o aplicación del art. 10 LOGP

---

<sup>16</sup> La Circular de 26 de septiembre de 1988 (C/26-09-88) había autorizado, con carácter general a todos los establecimientos, el uso de televisores por parte de los internos "salvo expresa limitación por la Junta de Régimen y Administración, basada en razones de seguridad, buen orden del establecimiento o que el tratamiento individualizado así lo aconseje". Era evidente que las razones de seguridad eran las que hacían que, dentro del régimen cerrado, sólo se previese la autorización del aparato de televisión a los internos que se encontrasen en tercera fase y no a los de la segunda o la primera.

a preventivos. En este aspecto es destacable una importante omisión por cuanto no estaba prevista la posible regresión a la primera o a la segunda fase.

### **3. LOS ELEMENTOS INCIDENTES EN EL RÉGIMEN CERRADO: EL FICHERO DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO (FIES)**

Después del estudio de la OC/26-06-89 y antes de entrar en el examen de su suceso, es imprescindible que nos refiramos a determinadas circulares, órdenes e instrucciones del Centro Directivo (CDI) que, especialmente a partir de 1991, sin tener como objeto específico de regulación en la mayoría de los casos el régimen cerrado, empezaron a repercutir, en ocasiones significativamente, sobre determinados grupos de internos que estaban sometidos al mismo. Dentro de esas normas administrativas internas están contenidos los que vamos a denominar *elementos incidentes en el régimen cerrado* porque, sobrevenidos, han ido solapándose a las sucesivas configuraciones de esa categoría regimental para afectar, de alguna forma, al sistema de vida prisional aplicable. Por supuesto, esos elementos, tal y como han sido diseñados a lo largo del tiempo no afectaron -ni afectan actualmente- en exclusividad a los internos 1º/art.10.2 LOGP; además, en sentido contrario, no todos estos internos están por ellos afectados.

Esos elementos incidentes, como decimos, se fueron introduciendo mediante órdenes, circulares e instrucciones de los órganos directivos superiores de la Administración Penitenciaria. Volvemos a decir que la catalogación como normas de esas directrices administrativas internas presenta serias dudas<sup>17</sup>. Sin embargo, como dijimos también con anterioridad, no creemos que merezca la pena entrar en discusiones doctrinales al respecto. Las tenemos como normas utilizando la expresión en un sentido muy amplio, debiendo ser entendidas como indicaciones generales de actuación que los órganos jerárquicamente superiores en la organización administrativa dan a sus subordinados en determinados ámbitos y asuntos y que, se quiera o no, tienen repercusión en el desenvolvimiento del servicio penitenciario a todos los niveles.

Los primeros elementos incidentes a los que vamos a referirnos están vinculados al denominado Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) y, para nosotros, sin duda alguna, son los más importantes. Posteriormente, aludiremos a otros que tienen una trascendencia menor -por ejemplo, las indicaciones de actuación con internos conflictivos y peligrosos-, introduciendo su comentario cuando corresponda en el análisis sucesivo de las normas reguladoras del régimen cerrado.

#### **3.1. Claves metodológicas para el estudio del FIES**

Es innegable que la inclusión en el FIES de algunos de los internos 1ª/art. 10.2 LOGP, añadía (y los sigue añadiendo en la actualidad) algunos condicionantes a su

---

<sup>17</sup> En efecto, en este ámbito seguimos sin considerar que las órdenes, circulares e instrucciones de la Administración Penitenciaria puedan ser consideradas como verdaderas *normas jurídicas* en sentido estricto.

posición penitenciaria en el régimen cerrado. Por eso, insistimos, es irrenunciable su estudio. Aún diríamos más: en muchos aspectos, el régimen cerrado y lo que se ha escrito sobre el régimen cerrado desde 1991 no puede aprehenderse en toda su integridad sin tener presente el FIES<sup>18</sup>.

El estudio del FIES a nivel normativo no deja de ser complicado en algunos momentos por causa de cómo se han ido produciendo sus sucesivas regulaciones, siempre a través de órdenes, circulares e instrucciones de los órganos administrativos superiores de la Administración Penitenciaria. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han existido:

-Normas que sólo se han ocupado del Fichero y de los diferentes colectivos de internos integrados en el mismo: Circular de 6 de marzo de 1991 (C/06-03-91); Instrucción 6, de 15 de febrero de 1995 (I 6/95); Instrucción 8, de 28 de febrero de 1995 (I 8/95)

-Normas que no regulaban nada del Fichero pero que si alteraban algunos aspectos del régimen al que eran sometidos algunos de los internos que en él estaban incluidos y que quizá sean las que han podido resultar más cuestionables y son las que, de hecho, han sido más criticadas. Entre ellas podemos citar las siguientes: Orden de Servicio de 28 de mayo de 1991 (OS/28-05-91), Circular de 2 de octubre de 1991 (C/02-10-91), Protocolo de traslados de 13 de septiembre de 1991 y Circular de 21 de julio de 1992 (C/21-07-92).

-Normas que no mencionaban el Fichero pero que seguían dando indicaciones de seguimiento y control con respecto a algún colectivo de internos incluidos en el mismo (I 7/95).

-Normas, finalmente, que regulan el FIES dentro del conjunto de normas relacionadas con la seguridad de los Establecimientos: I 21/1996, de 16 de diciembre (I 21/96) e I 6/2006, de 22 de febrero (I 6/06).

Con semejante panorama normativo, como decimos, su estudio en ocasiones se torna bastante complejo y, por ello, sin perder nunca de vista nuestro objeto de atención -el régimen cerrado penitenciario al que están sujetos los reclusos 1º/art. 10.2 LOGP-, vamos a dar las claves metodológicas que hemos seguido con la intención de que se aprecien las interacciones del Fichero con el régimen cerrado.

1ª) A pesar de que es imprescindible aludir al Fichero en su integridad y a todos los colectivos de internos incluidos en él, no vamos a emprender un análisis profundo de todo lo que no tenga que ver o esté interconectado, o interaccione, con el régimen cerrado y los internos 1º/art. 10.2 LOGP. Hay internos incluidos en el FIES que no están sometidos a esa forma de vida carcelaria e internos que si lo están pero que no están integrados en aquél. En este sentido, será objetivo que se perciba cómo ha afectado o como afecta, o no afecta, la inclusión en el Fichero al status penitenciario de los internos sujetos al régimen cerrado.

---

<sup>18</sup> Al impacto sobre el régimen cerrado del FIES también se refirió FERNÁNDEZ ARÉVALO (*op. cit.*, pág. 348).

2ª) Sustancialmente, el FIES ha sido y es una base de datos de carácter administrativo, un instrumento o herramienta de almacenamiento y tratamiento de información que se considera relevante sobre determinados colectivos de internos. Pero, además, ha presentado y presenta otro perfil, donde ha quedado radicado la ordenación de algún tipo de actuaciones penitenciarias con determinados internos que han podido materialmente repercutir en el régimen carcelario de vida al que estaban sometidos. Estos elementos incidentes derivados de la inclusión del interno en el Fichero serán los prioritarios en nuestra atención y estudio pues, lógicamente, son los que, en puridad, han podido afectar al régimen cerrado y, por ende, a la posición penitenciaria de los internos. Remarcando un poco lo dicho, prestaremos escasa atención al FIES como base de datos de almacenamiento, actualización, tratamiento y transmisión de información relevante y bastante atención a las concreciones regimentales materiales que ha podido llevar aparejadas para los internos por el hecho de estar incluidos en aquél.

3ª) El análisis de los elementos incidentes vinculados a la inclusión en el FIES de ciertos internos, en cuanto concreciones regimentales materiales, hay que hacerlo en su devenir en el tiempo, ya que su forma de afectación en la vida de algunos internos sometidos al régimen cerrado no ha sido siempre la misma; por eso, esos elementos hay que estudiarlos en su evolución. De esta forma, si se permite un uso completamente libre de una expresión *derridiana*, la historia del FIES y de los elementos incidentes en el régimen cerrado se nos antoja como una historia, primero, de construcción, segundo, de *deconstrucción* y<sup>19</sup>, tercero, de reconstrucción pero, adviértase, nunca de destrucción.

4ª) Para exponer el alcance de esos elementos incidentes vinculados al FIES en el régimen cerrado, lo que vamos a hacer es colocarlos donde sistemáticamente corresponda dentro del esquema descriptivo que hemos utilizado para el estudio de la OC/26-06-89 y que, en líneas generales, vamos a seguir en lo sucesivo en la exposición de los siguientes desarrollos normativos no reglamentarios del régimen cerrado, con objeto de que se pueda valorar adecuadamente el punto de incidencia, afectación o repercusión sobre el sistema de vida establecido. Ello no quiere decir que vayamos a dejar de examinar también las sucesivas regulaciones normativas del Fichero ni que mencionemos los elementos incidentes cuando sea necesario fuera de los esquemas descriptivos que utilizamos.

5ª) El FIES ha sido objeto de fuertes críticas por una parte de la doctrina, llegándose a aseverar, en algunas ocasiones, que configuraba un nuevo régimen penitenciario completamente ilegal o alegal por no estar previsto ni en la LOGP ni en ninguno de sus sucesivos desarrollos reglamentarios. Asimismo, en ocasiones, ha sido cuestionado en algunas resoluciones judiciales. Sin perjuicio de que hagamos alusión puntual a los posicionamientos críticos en el curso de lo que iremos exponiendo sobre el Fichero, será en el Capítulo V, dedicado a la configuración actual del régimen cerrado en el RP/96 y en las normas no reglamentarias posteriores, donde abordemos

---

<sup>19</sup> El pensamiento del filósofo francés Jacques DERRIDA se articula en torno a la idea de *deconstrucción*. Se trata de una metodología analítica que ha sido aplicada a la literatura, la lingüística, la filosofía, el derecho, la arquitectura, la música y otras muchas áreas del saber. La expresión de DERRIDA "deconstrucción" la utilizamos en un sentido que denota una cierta negación de la construcción o inversión del significado.

de forma más detenida las opiniones más recientes contrarias a la existencia del Fichero y a sus elementos incidentes, ya que consideramos que es lo más útil para una percepción completamente actualizada del estado de la cuestión.

### 3.2. La primera configuración del Fichero

Adelantando una posición que iremos consolidando, con relación al régimen carcelario al que están sometidos los internos 1º/art. 10.2 LOGP, podemos decir que, en nuestra opinión, desde el principio de su existencia, con el FIES como tal y con toda su normativa reguladora no se ha “creado” ningún régimen restrictivo y asegurador diferente del único existente después de la entrada en vigor de la LOGP (el cerrado), ni mucho menos; si así hubiera sido, hace mucho tiempo que hubiese desaparecido del universo penitenciario.

En efecto, con el FIES, a nuestro modo de ver, en principio, no se implantó un régimen prisional especialmente duro, expeditivo o contundente, sino que con él se ha ido consolidando, valgan las redundancias, un instrumento eficaz de seguimiento de determinados internos que, en sus estadios finales de desarrollo, en nada quebranta sus derechos, al tratarse, únicamente, en puridad, tanto de un instrumento de información acumulada como de otro director de algunas actuaciones con ciertos internos, actuaciones que regula, periodifica o matiza, *no que innova*. En este sentido, ni en las primeras regulaciones del FIES como tal, ni en las posteriores se establecía nada que fuese contrario a lo previsto en la LOGP o en sus Reglamentos de desarrollo; tema distinto es que, en ocasiones, se ordenasen desde el CDI determinadas actuaciones con respecto a determinados internos incluidos en el FIES que si pudieran resultar cuestionables tomando en consideración la legalidad vigente. Este aserto lo intentaremos afianzar al ir analizando la evolución normativa del Fichero y de las normas que introducían elementos incidentes en el régimen cerrado derivados de la inclusión en el mismo de algunos internos. No obstante, insistimos, se prestará atención a esa normativa únicamente en sus puntos de conexión con el régimen cerrado y los internos 1º/art. 10.2 LOGP, no con referencia a todos los aspectos que puede suscitar el FIES en relación con otros colectivos de internos que forman parte del mismo.

A nivel de circulares, órdenes e instrucciones del CDI, la primera vinculación que hemos encontrado entre lo que materialmente podía entenderse como FIES y los internos 1º/art. 10.2 LOGP es la OC/06-03-1991. En ella se hacía referencia a que, habiéndose iniciado en mayo de 1989 un programa de control y seguimiento de los internos pertenecientes al colectivo de “bandas armadas”<sup>20</sup>, convenía extender en ese momento los sistemas de control a otros colectivos de internos que presentaban unos índices de peligrosidad muy elevados. Ahora bien, esa necesidad no era nueva, ya que, como antecedente, podemos decir que ya en el Informe General de la DGIP de 1985 se alude precisamente a la confección de un “Fichero de internos considerados

---

<sup>20</sup> Programa que siguió a la activación de la política de dispersión de los internos pertenecientes a grupos terroristas (FERNÁNDEZ AREVALO, L., *op. cit.*, pág. 328).

‘conflictivos’<sup>21</sup>. Lo que sí resultó novedosa, a partir de 1991, fue la forma en que se articulaban, en torno al FIES, las actividades de identificación, seguimiento y control de determinados internos (no sólo de los considerados conflictivos) definidos por sus características penales, penitenciarias o criminológicas, mediante el establecimiento de un único fichero en el que se integraban aquéllos internos agrupados en diferentes colectivos.

Como dijo MAPELLI CAFFARENA, la razón última de creación del FIES no era otra que mejorar los sistemas de información de la DGIP sobre lo que sucede en los Establecimientos penitenciarios con respecto a determinados internos<sup>22</sup>. Precisamente, la operatividad del Fichero arranca de la obligación que le corresponde a cada Establecimiento, como veremos enseguida, de comunicar a los servicios centrales de la DGIP cualquier incidencia que pueda concernir a los internos incluidos en el mismo<sup>23</sup>.

Según la OC/06-03-1991, esos colectivos, a los que se extendía el control que se estaba realizando ya sobre los internos pertenecientes a “BANDAS ARMADAS”, estaba formado por los internos identificados como “RÉGIMEN ESPECIAL” y “NARCOTRAFICANTES”. La delimitación de los primeros se establecía aludiendo a los clasificados en primer grado y preventivos con aplicación del régimen del art. 10 de la LOGP *que por su trayectoria penitenciaria fuesen considerados potencialmente muy peligrosos*. La inclusión de estos internos en el Fichero se debía llevar a cabo por el CDI, a iniciativa propia o a propuesta de los Centros Penitenciarios<sup>24</sup>. Decía la OC/06-03-91 que, en el Programa informático llamado Incurso Penitenciarios, éstos internos eran fácilmente localizables, ya que presentaban en el campo OBSERVACIONES la clave “05-FIES 1 (RE)”.

La denominación de ese colectivo como “RÉGIMEN ESPECIAL”, desde nuestro punto de vista, fue francamente desafortunada<sup>25</sup>, habiendo dado un arma importantísima a los detractores del FIES para empezar a hilvanar sus críticas, por la sencilla razón de que, ni más ni menos, se estaba dando pie a entender que, por la vía de normas internas no legales ni reglamentarias, se había instaurado, al lado del abierto,

---

<sup>21</sup> De esta forma, se decía en el Informe que con “el fin de efectuar un seguimiento y control adecuado de los mismos [internos conflictivos y peligrosos] que en los tres últimos años han tomado parte en secuestros de funcionarios, muertes de otros internos, sucesos de gravedad, etc., con el fin de que en lo sucesivo, y cuando se proceda al traslado de alguno de los internos en él incluidos, los establecimientos tengan conocimiento de la peligrosidad y demás circunstancias que se dan en estos internos y al objeto de que se grabe en el historial individual informatizado de cada uno de los internos que en él aparecen una llamada de atención, al igual que se hace con los internos por terrorismo, llamada que deberá aparecer impresa en las órdenes de traslado.” (Informe General 1985, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio de Justicia, pág. 68).

<sup>22</sup> Continúa MAPELLI CAFFARENA diciendo que en la década de los ochenta se observaron irregularidades que en casos extremos llegaban a que el CDI no sabía donde se encontraba un interno o cuál era su condición penitenciaria; esta situación, según el mismo autor, dificultaba las medidas preventivas tendentes a la evitación de los riesgos derivados de que un interno muy peligroso podía ser trasladado a un establecimiento sin que esa circunstancia fuese conocida (MAPELLI CAFFARENA, B., “Análisis de los diferentes modelos extraordinarios del régimen cerrado” en *I Curso monográfico para Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995, pág. 350). Al respecto, vid. también lo comentado en el apartado 5.2 del Capítulo III sobre la I/30-08-85 y la I/10-11-88.

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 328.

<sup>24</sup> Cuando se producía el ingreso de un interno que debía ser incluido en alguno de los colectivos del FIES, debía notificarse de inmediato a la DGIP con remisión de una ficha informativa simplificada.

<sup>25</sup> Tanto que, a los pocos años y cuando el daño proveniente de su prístina denominación ya estaba hecho, se cambió, como veremos más adelante, por el de CONTROL DIRECTO (CD).

ordinario y cerrado, *un nuevo régimen penitenciario especialmente duro y contundente*. Y ello sin contar que, en ocasiones, el significante es capaz de alterar de forma importante el significado. No podemos olvidar tampoco que esa denominación era exactamente la misma que la utilizada por el RP/81 para designar, dentro del régimen cerrado, el régimen penitenciario que resultaba más restrictivo y que estaba regulado en su art. 47 antes de la reforma operada por el RD 787/1984<sup>26</sup>. No era de extrañar, por lo tanto, que muchos pensasen que, de forma un tanto subrepticia, se había tratado de resucitar, junto a un innominado régimen común, un régimen especial dentro del cerrado.

Sin embargo, observando el contenido del art. 47 RP/81 anterior a la reforma, prácticamente nada encontramos en la OC /06-03-91, primera norma reguladora del Fichero, que pudiera implicar un nuevo diseño de un régimen restrictivo y asegurador (régimen especial) distinto del cerrado. En efecto, lejos de esto, fundamentalmente, lo que se pretendía eran dos cosas: por un lado, comunicar, sistematizar y gestionar cierta información y, por otro, establecer ciertas matizaciones, medidas, controles o seguimientos específicos sobre determinadas actividades. Es en este segundo aspecto donde podemos encontrar ciertos elementos incidentes. Y es en éste aspecto precisamente donde, en la evolución de las repercusiones en el régimen cerrado vinculadas al FIES, la OS/28-05-91 de la Subdirección General de Gestión Penitenciaria (SGGP) dio un paso más para dar forma a su primera configuración estableciendo algunos otros elementos incidentes que se añadían a los determinados por la C/06-03-91.

### 3.2.1. Comunicación, sistematización y gestión de determinados datos e información

A partir de la entrada en vigor de la OC/06-03-1991, era necesario que, desde los distintos Establecimientos se remitiese al CDI una ficha individual de cada interno incluido en el FIES. Algunos de los datos de la ficha estaban catalogados como “Información Convencional” y otros como “Información Reservada”. La primera englobaba la relativa a los datos personales y los derivados de su situación procesal, penal y penitenciaria y la segunda la vinculada a las relaciones del interno con el exterior, datos sanitarios, regiminales e incidentes en los que hubiera participado.

Además, se exigía la comunicación al CDI, “el mismo día de su acaecimiento” de todas las modificaciones que se indicaban y que eran las siguientes:

- Salida para traslado a otros Centros, Hospital extrapenitenciario, diligencias, etc.
- Ingreso procedente de traslado, ya sea en tránsito o como destino.
- Todas las modificaciones en su situación penal y procesal (nuevas causas, libertades, pase a penado y condena, etc.).
- Todas las modificaciones de su situación penitenciaria (grado, redención de penas por el trabajo, liquidación de condena, etc.).

---

<sup>26</sup> Vid. apartado 5.1.2 Capítulo III.

-Todos los acuerdos de la JRA que afectasen a los internos: sanciones impuestas, indicando artículo del RP/81 infringido y apartado del mismo; interposición de recursos; cancelación de sanciones; destinos; recompensas; intervención de comunicaciones; asignación de fases; etc.)

-Comunicaciones especiales celebradas indicando las personas que han comunicado.

-Comunicaciones con abogados, indicando el nombre de éstos.

-Cualquier incidencia regimental que protagonizasen, incluso sospecha de que pudieran protagonizarla.

-Notificaciones de resoluciones de recursos que tuviesen alguna trascendencia para el régimen del Centro

Independientemente de lo anterior, todos los viernes debía remitirse a la DGIP una estadística de los internos incluidos en los distintos colectivos del FIES. Además, en toda la documentación remitida y en los expedientes personales de los internos debía constar claramente la inclusión en el colectivo de que se tratase para facilitar su localización.

Puede advertirse que todo este cúmulo de información estaba en manos de cada Centro Penitenciario; en este sentido, *nada había que hubiese que localizar o rastrear sólo para este tipo de internos*. La única novedad era que estos datos debían remitirse a la DGIP para su sistematización, tratamiento y gestión.

### 3.2.2. Elementos incidentes observados en la primera configuración

Algunos de éstos estaban contenidos en la C/06-03-91, mientras que otros se introdujeron con la OS/28-05-91.

A) Por lo que se refiere a la C/06-03-91, básicamente, podemos aludir a dos cosas.

1<sup>a</sup>) Debía procederse, de la forma establecida reglamentariamente, a la intervención de las comunicaciones de los internos que, incluidos en el FIES, estuviesen clasificados en primer grado o con aplicación del art. 10.2 de la LOGP, procediéndose a la remisión de los documentos intervenidos al CDI.

2<sup>a</sup>) Para proceder a la autorización de comunicaciones con amigos, periodistas y médicos extrapenitenciarios, debía procederse a solicitar autorización previa a la DGIP.

En principio al menos, nada ilegal o antireglamentario podía apreciarse en el hecho de que, desde el CDI, mediante la OC/06-03-91, se instase a que las comunicaciones de este grupo de internos fuesen intervenidas, teniendo en cuenta la previsión de la LOGP al respecto para hacerlo (art. 51.5), precisamente y entre otras, por razones de seguridad y con las garantías expresadas en su texto<sup>27</sup>. En este extremo

---

<sup>27</sup> En el apartado 5 del Capítulo III hemos expuesto el procedimiento de intervención y suspensión de comunicaciones establecido en el RP/81 en desarrollo de la LOGP, antes y después de la reforma operada por el RD 787/1984.

podemos llamar la atención sobre el hecho de que podía perfectamente entenderse que la intervención de comunicaciones se instaba *no por la inclusión de estos internos en el FIES-1 (RE), sino por su potencial peligrosidad* -que podía afectar a la seguridad y orden del Centro- que, precisamente, estaba en la base y había motivado su clasificación penitenciaria. Así, de esa circunstancia -peligrosidad- se derivaba su inclusión en el FIES y la necesidad de intervenir sus comunicaciones, no al revés.

Mientras desplegaba su vigencia la OC/06-03-91 múltiples resoluciones judiciales tuvieron por objeto la resolución de quejas o recursos de internos, no necesariamente sujetos al régimen cerrado e incluidos en el FIES-1 (RE), a los que se les intervinieron sus comunicaciones. En general, se aprecia en ellas la necesidad de que el acuerdo de intervención fuese *motivado*, sin que bastase a esos efectos la mera referencia a la fórmula legal prevista en el párrafo segundo del art. 51.1 LOGP, (entre otras, AJVP de Zaragoza de 08-05-92, AAP de Zaragoza de 10-05-93 y AAP de Madrid de 07-10-93) y *comunicado a la autoridad judicial* (entre otras, AJVP de Ciudad Real de 31-03-92 y AJVP de Sevilla de 13-07-93), destacando alguna en la que se pone de relieve que la intervención *no podía acordarse por tiempo indefinido* (AJVP de Málaga de 04-11-93). Donde las resoluciones varían es en los diferentes grados de exigencia a la hora de concretar o explicitar los motivos. Las hay que requerían una motivación muy concreta (AAP de Cádiz de 16-05-94 y AJVP de Tenerife de 15-09-95) y otras en las que, por ejemplo, la pertenencia a bandas armadas era motivo suficiente para proceder a la intervención (AJVP de Valladolid de 18-01-91, AAP de Alicante de 19-01-94, AAP de Madrid de 18-01-95, AJVP de Zaragoza de 08-02-95, AJVP de Ciudad Real de 15-02-95 y AJVP de Zaragoza de 07-03-95)<sup>28</sup>.

Si, por un lado, las comunicaciones podían ser restringidas en cuanto a las personas y al modo, también entre otras, por razones de seguridad (arts. 51.1 LOGP y 91.1 RP/81) y, por otro, las que se fueran a celebrar con visitantes que no fuesen familiares debían ser, según lo que preveía entonces el RP/81 (art. 91.1), autorizadas previamente por el Director, tampoco se podía observar nada ilegal en que, como determinaba la OC/06-03-91, las comunicaciones con amigos y periodistas fuesen, antes que por el Director, autorizadas por el CDI por causa de que, precisamente en base a toda la información que centralizaba, sistematizaba y gestionaba, podía tener muchos más elementos de juicio para pronunciarse sobre la conveniencia de acceder a la solicitud de comunicación. Otra vez, era la peligrosidad del interno la que fundamentaba el pudiesen establecerse ciertas limitaciones, no su inclusión en el FIES.

También en este tema diferentes resoluciones judiciales incidieron, en general, sobre la cuestión. En términos generales, reconociéndose que la autorización o denegación de estas comunicaciones era un acto administrativo discrecional, se exigía una motivación adecuada a la hora de denegar las comunicaciones con amigos (entre otras, AAP de Oviedo de 19-11-90, AJVP n° 3 de Madrid de 08-08-94 y AAP de Huesca de 24-04-96). También en este caso, lo que variaba entre las diferentes resoluciones eran los diferentes niveles de exigencia a la hora de concretar o especificar las causas de la denegación. Entre las que exigían una motivación concreta y determinada

---

<sup>28</sup> También pueden mencionarse las que, en el marco de la intervención de comunicaciones, no admitieron la queja de los internos por impedirseles acudir a los locutorios con un bolígrafo pues con su utilización podían frustrarse los objetivos de la intervención acordada (AJVP n° 2 de Madrid de 22-07-94 y AJVP n° 3 de Madrid de 26-07-94).

podemos citar el AJVP de Valladolid de 17-01-91, el AJVP de Zaragoza de 24-05-94, AJVP de Ceuta de 29-11-94. Son reseñables también las resoluciones que consideraban adecuado que la autorización otorgada estuviese sujeta a un plazo de caducidad (AJVP nº 3 de Madrid de 21-06-94, AJVP de Valladolid de 25-10-94, AJVP de Granada de 13-10-95).

El derecho reconocido a los internos en el art. 36.3 LOGP de solicitar a su costa los servicios de profesionales médicos ajenos a las Instituciones Penitenciarias, puede ser también limitado, en base a lo previsto en el mismo precepto, por razones de seguridad. Nuevamente no es observable ninguna anomalía jurídica en que el órgano superior o directivo de la Administración Penitenciaria debiese pronunciarse antes sobre la conveniencia de que, por razones de seguridad, esa atención médica se produjese.

Con relación a esta última cuestión, podemos hacer referencia también a algunas resoluciones judiciales. El AJVP de Ciudad Real de 17-05-93 admitía tales visitas médicas extrapenitenciarias siempre que el Centro no apreciase razones de seguridad para denegarlas y se comprobase de forma razonable la necesidad médica de la misma. También en el AJVP de La Coruña de 08-03-95 se estima que en estos casos puede existir una colisión entre el derecho de los internos y el valor de la seguridad de los centros y, en consecuencia, considera que deberá hacerse una valoración entre ambos para la resolución de la cuestión planteada<sup>29</sup>. En el AJVP de Puerto de Santa María de 17-04-95 se exigía que las razones de seguridad quedaran suficientemente concretadas<sup>30</sup>. En el AJVP de Zaragoza de 05-02-96 se autoriza la visita de un médico, ya que se consideró que la misma era necesaria, pero se condicionó a que el facultativo del Centro estuviese presente durante la consulta y que se dispusiese lo necesario a fin de garantizar la seguridad.

Sintetizando, como “elementos incidentes” que pudiesen concretarse en modificaciones regimentales para los internos 1º/art. 10.2 LOGP incluidos en el mismo, encontramos en la primera regulación del FIES producida por la C/06-03-91 los siguientes: *intervención de comunicaciones; posibilidad de restricción de comunicaciones en cuanto a las personas (amigos y periodistas); y posible limitación de la asistencia médico-sanitaria extrapenitenciaria.*

Pensamos que, en todos estos casos, lo que se buscaba, en la medida de lo posible, era rodear de las mayores garantías decisiones que pueden afectar a la seguridad general de los Centros, de los funcionarios y de otros reclusos sobre la base de un control y seguimiento más estrecho e intenso de determinados internos que, no sólo como penados o preventivos caían en la órbita del art. 10 de la LOGP por su peligrosidad, sino que, adicionalmente, por su peculiar trayectoria penitenciaria habían dejado más que patente el juicio realizado sobre la primera circunstancia.

---

<sup>29</sup> En el caso resuelto en esa resolución, se denegó la asistencia extrapenitenciaria solicitada porque la interna había sido atendida cinco veces en un Hospital público y el médico no penitenciario es el que había escogido una asociación de médicos de asistencia a internos condenados por delitos relacionados con el terrorismo.

<sup>30</sup> La mera pertenencia a la asociación indicada en la nota anterior no era motivo suficiente, según lo razonado en la resolución, para denegar la solicitud por motivos de seguridad.

B) Algunos de los elementos incidentes contenidos en la OS/28-05-91 afectaron directamente a las actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad practicadas en los Establecimientos y, consecuentemente, repercutieron mucho más en el régimen de vida de los internos incluidos en el FIES. Entre las medidas a adoptar se incluían las siguientes:

1ª) Diariamente se debería recabar informes a los Jefes de Servicios sobre los internos incluidos en el FIES relativos a los siguientes extremos: cacheos realizados, actitudes y relaciones con otros internos e incidentes producidos.

Se trataba de una mera actividad informativa y de seguimiento que en nada afectaba a ningún derecho de los internos.

2ª) Semanalmente se deberían realizar cambios de celda.

Hay razones de seguridad que justifican racionalmente los cambios de celda periódicos de determinados internos. Puede pensarse, por un lado, en que el conocimiento de la ubicación exacta del interno en el interior del Centro puede posibilitar un plan de fuga, especialmente si se cuenta con ayuda del exterior<sup>31</sup>. Por otro lado, la manipulación de elementos estructurales y funcionales de la celda, no siempre fácil de detectar en las requisas realizadas, y la posibilidad de concierto entre internos ubicados en celdas contiguas, que pueden comunicarse perfectamente por las ventanas, para ejecutar planes que puedan comprometer la seguridad del establecimiento serían dos razones más para que los cambios de celda queden justificados. Cuestión distinta es que la periodificación impuesta por la OS/28-05-91, a nuestro modo de ver, fuese desproporcionada a los fines securitarios pretendidos.

Sobre el tema se pronunciaron múltiples resoluciones de las autoridades judiciales de vigilancia penitenciaria. Se reconoce en varias que los cambios muy frecuentes de celda añaden un plus de penosidad para los internos, bien por el esfuerzo que conlleva mantener una celda recién ocupada en condiciones higiénicas que eliminen riesgos de contagio (AJVP de Murcia de 23-12-91), bien por el consiguiente cansancio físico o psíquico (AJVP de Alicante de 04-06-93), o bien por suponer para cualquier persona un golpe para su estabilidad emocional (AJVP de Las Palmas de 06-08-94). En base a ese reconocimiento, en algunas resoluciones sólo se consideraron procedentes los cambios cuando obedeciesen a causas concretas y debidamente motivadas (AJVP de Ceuta de 22-10-91 y AJVP de Sevilla de 09-12-93), en otras se autorizaba con una frecuencia de dos meses (AJVP de Las Palmas de 06-08-94) o no se consideraba procedente en absoluto (AJVP de Alicante de 04-06-93). Tampoco faltaron resoluciones que desestimaron las quejas de internos producidas al respecto, bien porque no fuera legalmente exigible que se mantuviera a los internos en una misma celda (AJVP de Ocaña de 13-10-93) o bien porque, estimándose los cambios de celda como necesarios y justificados, no quedase acreditado efecto negativo de clase alguna en la vida del interno (AAP de Valencia de 08-03-95).

3ª) Inspección ocular en todas y cada una de las rondas nocturnas, que se establecían en intervalos máximos de una hora para todos los internos incluidos en el FIES y para todos los sujetos al régimen cerrado.

---

<sup>31</sup> Para nada descartable si el interno pertenece a organizaciones delictivas o a bandas terroristas.

Las rondas nocturnas son inspecciones periódicas sobre las celdas y dependencias donde se encuentran los reclusos, consistentes en comprobar tanto el estado del interno como que ninguno de los elementos de seguridad de aquéllas han sido alterados. Estas comprobaciones pueden realizarse de varias formas: visualización de las celdas a través de las mirillas de sus puertas, controles y paseos por los pasillos a cuyos lados se encuentran y comprobación de los patios u otras dependencias externas donde dan las celdas. Nada crítico hay que decir sobre las rondas siempre que, con carácter general y a salvo de excepciones<sup>32</sup>, su forma de realización respete el descanso nocturno del interno, garantizado en ocho horas en el art. 25.2 LOGP.

4ª) No asignación de celdas contiguas a internos incluidos en el FIES.

El fundamento de esta medida de seguridad es evitar el concierto entre internos para provocar incidentes regimentales. En principio, por la mera adopción de la misma a la hora de ubicar a los reclusos no puede pensarse en la afectación de ningún derecho.

5ª) Comunicación expresa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) cuando procediesen al traslado de internos incluidos en el FIES a otros centros, consultas hospitalarias, juicios o diligencias con independencia de cumplimentar la hoja de conducción cuando procediese.

La razón de ser de esta comunicación es que los encargados de la custodia en el traslado fuesen conocedores de la peligrosidad de los internos para adoptar las medidas que considerasen adecuadas. De otra forma podían verse sorprendidos, como ocurrió en algunas ocasiones, durante la conducción.

Tampoco en la adopción de estas precauciones se observa nada que pudiese afectar a los derechos de los internos<sup>33</sup>.

Es en alguno de estos elementos incidentes introducidos por la OS/28-05-91 donde la doctrina empezó a encontrar motivos de crítica<sup>34</sup>. Por nuestra parte, mirando atrás, sólo encontramos motivos de oposición al exceso que significaba el cambio semanal de celda en cuanto podía suponer un rigor innecesario en la aplicación de las normas que tienen por objeto garantizar la seguridad, proscrito en el art. 5.1 RP/81, y

---

<sup>32</sup> Excepciones que pueden estar motivadas por la observación del algo extraño o anormal, por ejemplo, que no se visualice al interno o que se escuchen ruidos que hagan pensar que algo fuera de lo corriente está sucediendo.

<sup>33</sup> Independientemente de lo anterior, en la OS/28-05-91 se instaba a confeccionar un listado de internos, aunque se encontrasen en régimen ordinario, que, por su trayectoria penitenciaria, delitos cometidos o presuntamente cometidos u otras circunstancias, “pudiesen ser proclives a intentar cualquier acción ilícita grave como intentos de evasión, inducción al plante colectivo, secuestro de funcionarios, etc.”. Con estos internos debían adoptarse esta serie de precauciones: a) Serían destinados, dentro del establecimiento, a departamentos que reuniesen las mayores garantías de seguridad; b) Diariamente de forma aleatoria, serían cacheadas sus personas y pertenencias así como requisadas sus celdas; c) Durante las rondas nocturnas se realizaría inspección periódica de los mismos; d) Intensificación de las medidas de control y seguimiento durante la estancia de estos internos en los patios u otros departamentos durante el día.

<sup>34</sup> “Nada habría que oponer al programa FIES si se limitara a un razonable seguimiento de grupos de perfil peligrosos por parte del Centro Directivo; pero lo cierto es que el contenido de las Circulares e Instrucciones se ha desbordado de ese inicial propósito, y han distorsionado y vulnerado el marco legal y reglamentario al establecer una serie de medidas regimentales que son aplicables a los internos incluidos en el Fichero, especialmente los FIES RE [...]” (FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 329). En el mismo sentido, de admitir la política penitenciaria tendente a mejorar el control preventivo de un serie de internos pertenecientes a grupos criminales, agilizando la información sobre los mismos y de criticar actuaciones impuestas por normativa interna a partir de la OS/28-05-91, se manifestó también MAPELLI CAFFARENA (MAPELLI CAFFARENA, *op. cit.*, pág. 351).

a las inspecciones oculares nocturnas si, salvo circunstancias excepcionales, por su forma de realización implicasen la interrupción del descanso nocturno del interno que, repetimos, legalmente está garantizado en ocho horas (art. 25.2 LOGP).

Finalmente, podemos decir que, desde nuestro punto de vista, los elementos incidentes derivados del FIES en el régimen cerrado que acabamos de exponer implicaron, de hecho, la aparición de varios niveles o grados de control, seguridad y seguimiento, es decir, de una *estratificación securitaria* dentro del régimen cerrado. ¿Qué quiere esto decir? Significa que con el simple sometimiento de un interno a esa forma de vida carcelaria, no se alcanzaban, como cabría en principio pensar, los niveles máximos de control, seguimiento y seguridad, sino que estos se elevaban considerablemente si el interno estaba incluido en el FIES.

#### **4. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN CERRADO EN EL BLOQUE NORMATIVO DE 1991: LA CIRCULAR DE 2 DE AGOSTO DE 1991, LA SEGUNDA FASE DE CONSTRUCCIÓN DEL FIES Y OTRAS NORMAS INCIDENTES**

Por “bloque normativo de 1991” entendemos el conjunto de normas emanadas, básicamente durante esa anualidad, de los órganos superiores de la Administración penitenciaria, a través de órdenes, circulares e instrucciones que trajeron una configuración del régimen cerrado diferente a la conformada por la OC/26-06-89. Esa nueva configuración pivotaba alrededor de la C/02-08-91 de normas comunes tipo para internos 1º/art. 10.2 LOGP sujetos al régimen cerrado pero no se agotaba en la misma pues, en orden a lo expuesto más arriba, otras normas introdujeron elementos incidentes en el régimen cerrado que es necesario tener en cuenta y estudiar para tener un panorama lo más exacto posible de esa forma de vida prisional en aquella época.

Según lo expuesto al comienzo de la C/02-08-91, transcurridos dos años desde la puesta en marcha de las normas comunes de la OC/26-06-1989, era necesario introducir algunas correcciones, tendentes a actualizar y perfeccionar la normativa existente, “con el fin de facilitar la organización interior de los Centros, posibilitando, al mismo tiempo, el paso de los internos del régimen cerrado al ordinario”.

A pesar de reconocer que hay internos que no pueden estar en la misma situación que otros pues suponen un claro peligro tanto para sus compañeros como para los funcionarios de Instituciones Penitenciarias, el desarrollo del régimen cerrado que hizo la C/02-08-91, fue criticado pues se argumentaba que la adopción de las medidas de excepcional rigurosidad y severidad que contenía hubieran debido estar previstas en normas de rango normativo adecuado, siendo necesario operar para ello las modificaciones legales oportunas<sup>35</sup>.

Después de haber visto la primera configuración del FIES en lo que podía afectar a los internos sometidos al régimen cerrado, vamos a intercalar, donde sistemática-

---

<sup>35</sup> MARTÍNEZ DE LA CONCHA Y ALVÁREZ DEL BAYO, R., “Clasificación en primer grado: causas, derechos y deberes del interno. Limitación de beneficios penitenciarios. Problemas propios de la prisión cerrada”, ponencia presentada en la VII Reunión de JVP, *Vigilancia Penitenciaria*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, pág. 130.

mente corresponda dentro del esquema expositivo que venimos siguiendo, tomando como hilo conductor esa C/02-08-1991, las repercusiones que, su inclusión en el FIES-1 (RE), implicaba para ellos. Pero no sólo esto, haremos también mención, asimismo donde corresponda, a otra normativa anterior y posterior a la C/02-08-1991 si, de una forma u otra, pudo afectarla o complementarla y que, obviamente, según lo justificado, también contenía componentes de afectación regimental para algunos internos 1º/ art. 10.2 LOGP.

#### 4.1. Fases dentro del régimen cerrado

De las tres fases progresivas previstas en la OC/26-06-1989 como modalidades de vida de los internos sujetos al régimen cerrado se pasa a dos en la C/02-08-91. En este aspecto, el AJVP de Valladolid de 08-10-91 no consideraba que la subdivisión en fases del primer grado fuese ilegal ni injustificada, pues sólo pretendía adaptarse a las condiciones personales de cada interno<sup>36</sup>.

##### 4.1.1. Primera fase

###### 4.1.1.1. Salidas al patio

El tiempo de patio y su forma de disfrute era la misma que en la OC/26-06-89: dos horas con las mismas previsiones expuestas<sup>37</sup>. En el AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93 se consideraban insuficientes ese mínimo de dos horas de patio, por un lado, por razones humanitarias, ya que el interno tenía que soportar veintidós horas de celda y, por otro, por razones de tipo jurídico-analógico, teniendo en cuenta que el mínimo de tiempo de paseo establecido para los que cumplían sanción de aislamiento en celda era de una hora (art. 112.5 RP/81).

La ausencia de techo o cubierta en el patio fue puesta en entredicho en el AJVP de Oviedo de 16-02-94 pues los internos, tal y como hemos apuntado también nosotros al comentar este mismo apartado de la OC/26-06-89, se veían obligados a soportar las lluvias e inclemencias meteorológicas, teniendo como única alternativa la vuelta a sus celdas.

Sobre la idoneidad de algunos de los elementos de seguridad instalados en los patios que albergaban a los internos sujetos al régimen cerrado en su primera fase, podemos indicar que el AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93 no consideraba que el hecho

---

<sup>36</sup> La misma resolución judicial, destacando las notas de temporalidad y provisionalidad del régimen de la primera fase e insistiendo que las justificadas medidas de orden, control y seguridad a adoptar no debían impedir la realización de actividades por parte de los internos, sólo parecía cuestionar el que se privase a los mismos de tener en la celda un aparato de TV (vid., sobre este aspecto, un poco más adelante).

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO puso de manifiesto que este plazo era más generoso que el mínimo de una hora al aire libre fijado por las Reglas Mínimas del Consejo de Europa de 1987 (FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 329).

de que el patio estuviese cubierto con una red afectase a su salubridad, mientras que si podía impedir que se arrojasen objetos a los internos que se encontrasen en el mismo.

En la C/02-08-91 hubo una modificación restrictiva en el número de internos que podían salir simultáneamente puesto que de cuatro se pasó a dos como máximo<sup>38</sup>.

Tanto con relación al tiempo de patio como al número de internos que podrían salir juntos, éstos podían verse incrementados de la forma que veremos al estudiar el sistema de estímulos positivos y negativos que la C/02-08-1991 instauró.

Transcurrido poco más de un mes desde la entrada en vigor de la C/02-08-91 (que lo hizo el 31-08-1991), mediante la C/02-10-91 de la DGIP<sup>39,40</sup>, se excepcionaron

---

<sup>38</sup> En el AAP de Alicante de 20-07-94 se entendió adecuado, si razones de seguridad lo aconsejaban, que el número de internos estuviese limitado a dos.

<sup>39</sup> Los gravísimos incidentes que venían protagonizando determinados grupos de internos desde 1985 y que se intensificaron a partir de 1988, alcanzaron en 1991 unas cotas difícilmente tolerables. El cenit de la situación se alcanzó el 11 de agosto con el violento y gravísimo motín con toma de rehenes producido en el Establecimiento Penitenciario de Puerto-1 (Cádiz) protagonizado por internos de primer grado-artículo 10.2 LOGP/primer fase y en el que un interno acabó decapitando a otro.

<sup>40</sup> Antes de que se dictara la C/02-10-91, a raíz de los incidentes acaecidos en Puerto-1 -que, evidentemente, añadidos a los que se habían producido ya, causaron la correspondiente alarma social, reflejada en los medios de comunicación (vid., por ejemplo, el editorial de El País de 15-08-91 titulado “La decapitación”)- hay que hacer referencia a dos circunstancias:

1ª) A mediados de agosto de 1991 se elaboraron en el CDI una denominadas “Orientaciones complementarias a las normas comunes tipo para internos de primer grado (primera fase) específicas para el Departamento Especial del Centro Penitenciario de Badajoz”. Estas se dividían en dos apartados: “Funciones del Subdirector de Seguridad” y “Matizaciones a las normas comunes tipo”. Entre las primeras, se encontraban, por un lado, las relacionadas con el seguimiento de los internos, la coordinación entre los funcionarios que prestasen servicio en el departamento, la transmisión de novedades al CDI y la supervisión de la evolución del departamento y de las actividades regimentales a desarrollar en el mismo (cambios de celda, cacheos, requisas) y, por otro, las relativas al control de la intervención de comunicaciones que pesaba sobre los internos. Con respecto a éstas últimas, merece la pena mencionar las siguientes: la correspondencia escrita era directamente controlada por el CDI; las comunicaciones orales tenían una duración máxima de 5 minutos y sólo podían celebrarse con padres, hijos, hermanos y esposa, salvo excepciones previamente autorizadas por el CDI; quedaban prohibidas las comunicaciones telefónicas y las especiales; los abogados, para poder comunicar con sus clientes, debían identificarse mediante el carné profesional, volante de visita del Colegio respectivo y acreditación de la autoridad judicial de quien dependiese el interno.

Entre las matizaciones a las normas comunes tipo, se recogían estas: cualquier interno que saliese de la celda debía ser acompañado al menos por dos funcionarios, permaneciendo otro en la zona de seguridad observando el desarrollo de la operación; la apertura y cierre de las puertas de las celdas y de la complementaria de seguridad de las mismas (con llaves distintas) estaba sometido a un procedimiento de actuación diseñado para que las llaves de las primeras nunca pudiesen ser arrebatadas por el interno (y conseguir la apertura de las de otros compañeros); las prendas, objetos y efectos que el interno podía tener en la celda para facilitar los cacheos y registros eran: 2 calzoncillos, 2 camisetas, 2 pares de calcetines, 1 pantalón corto y 1 largo, 1 par de zapatillas de casa (no zapatillas deportivas), 2 libros de lectura, 2 revistas y/o periódicos y, los que cursasen estudios, libros y material didáctico necesario; la JRA podía acordar que limpieza de las zonas comunes del departamento se hiciese por internos auxiliares ajenos al mismo; el servicio de economato se limitaría a estos productos: tabaco, agua, leche, productos higiénicos, zumos y material de escritorio (1 bolígrafo, sobres y folios); los servicios de duchas funcionarían diariamente de forma individualizada y con la frecuencia de 1 a 3 días por semana, estableciéndose los turnos horarios correspondientes (el interno debía acudir a la ducha, cubierto con una toalla y portando el jabón de baño; las visitas de profesionales a los internos (médico, miembros del EOT y maestros) se efectuaría sin abrir la puerta de seguridad de la celda; la comida se entregaría a través también de la puerta de seguridad de la celda.

2ª) El día 16-08-91 por la DGIP se elaboró un listado de internos 1º/art.10.2 LOGP incluidos en el FIES-1 (RE) con objeto de distribuirlos en los Establecimientos Penitenciarios de Badajoz, Sevilla-2, Valladolid y El Dueso. El traslado venía motivado por la conveniencia de distribuir, para su más fácil seguimiento, a unos cuarenta internos que habían tenido una especial participación en los incidentes que se habían producido (vid. el apartado 1 de este Capítulo) al objeto de normalizar la crítica situación penitenciaria.

Tanto las “Orientaciones complementarias” como la distribución de determinados internos en varios establecimientos constan en la STS de 02-03-1998, que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la SAP de Sevilla

algunas normas de la de 2 de agosto para determinados internos 1º/art.10.2 LOGP que, incluidos en el FIES-1 (RE), estaban destinados en los Establecimientos Penitenciarios de Badajoz, Sevilla-2,<sup>41</sup> Valladolid y El Dueso<sup>42,43</sup>.

A nuestro modo de ver, en las medidas contenidas en la C/02-10-91,<sup>44</sup> a adoptar con algunos internos en concreto, que iremos describiendo y comentando en los apartados que corresponda según el esquema expositivo que estamos siguiendo, están radicados los elementos incidentes sobre el régimen cerrado que sirvieron de base para criticar el FIES en su integridad y aseverar que, con su instauración, se creó un régimen penitenciario especialmente duro y contundente que no estaba previsto ni en la LOGP ni en el RP/81<sup>45</sup> Sin que, retrospectivamente, estemos de acuerdo con algunas de las medidas que se impulsaron ni con otras que, sin estar previstas, se adoptaron en determinados Establecimientos (por ejemplo, la colocación de chapas agujereadas en las ventanas de las celdas para impedir la comunicación con otros internos o la prohibición de hablar en las salidas al patio)<sup>46</sup>, debemos decir que esas críticas estaban desenfocadas por cuanto esa Circular *no regulaba el FIES*, sino que estipulaba una serie de medidas y actuaciones con algunos, no todos ni la mayoría, de los internos que en el mismo estaban incluidos. En este sentido, esas medidas podían ser

---

de 16-07-1996. También están reseñadas en el escrito del Fiscal de Sevilla de 08-01-92 (Diligencias Previas nº 4024/1991) al JI nº 9 de la misma ciudad (este escrito puede consultarse, como Anexo, en MORENO ARRARÁS, P., "Las políticas de aislamiento penitenciario. La especial problemática del Fichero de Internos de Especial Seguimiento (F.I.E.S)" en VV.AA, *La cárcel en España en el fin del milenio*, ed. Bosch, Barcelona, 1999). Las "Orientaciones complementarias" no sólo se aplicaron en el Centro Penitenciario de Badajoz, sino también en Sevilla-2 y otros centros.

<sup>41</sup> Con respecto a Sevilla-2, frente a las denuncias presentadas, la SAP de Sevilla de 16-07-96, absolvió a determinados funcionarios que ocupaban puestos directivos tanto en el propio Establecimiento como en los Servicios Centrales de la DGIP de los delitos continuados de torturas, rigor innecesario, desobediencia, interrupción de correspondencia privada y falsedad en documento oficial (por este último delito estaban imputados dos funcionarios). La STS de 02-03-98 desestimó el recurso de casación por infracción de ley entablado por la acusación popular y por la acusación privada. De esta resolución del Alto Tribunal, a nuestros efectos, es importante transcribir lo siguiente:

"[...] es absolutamente necesario reseñar el ambiente, las circunstancias y los hechos producidos en aquella fecha, todos los cuales, de manera exacta, enmarcan lo preciso para juzgar adecuadamente con aplicación estricta del principio de legalidad.

Durante esa época, años 1990 y 1991, se vivía en algunos Centros Penitenciarios, y concretamente en Sevilla 2 y por algunos reclusos, una situación límite en lo que se refiere a violencias de todo tipo, motines, amenazas, lesiones, toma de rehenes, destrozos de mobiliario e incluso tres muertes violentas, generándose en aquellos Centros un clima de miedo y terror, producto todo ello de lo que testigos cualificados describieron como 'situación estremecedora' debido a la agresividad manifiesta que se vivía sobre todo a partir de agosto de 1991, lo cual, en definitiva, obligaba necesariamente al estudio racional de las también racionales medidas que tenían que adoptarse, evidentemente dentro de la más estricta legalidad".

<sup>42</sup> Advertía expresamente la C/02-10-1991 que la modificación de ciertas normas de la C/02-08-1991 lo era exclusivamente para ese grupo de internos (1º/art.10.2 LOGP) alojados en los Centros indicados cuya extrema peligrosidad e inadaptación estaba contrastada.

<sup>43</sup> Reconocida la necesidad de contar con Centros especiales para albergar a determinados internos, para algunas opiniones, bastantes de los problemas que se suscitaban en el verano de 1991 fueron consecuencia de la falta de infraestructuras y de adaptación de los centros donde se enviaron a estos internos, "que hacían inaplicables si no era con claro abuso e incluso vejaciones para los internos las medidas contenidas en la Circular de 2 de agosto de 1991" (MARTÍNEZ DE LA CONCHA Y ALVÁREZ DEL BAYO, *op. cit.*, pág. 130). El mismo autor, a la sazón titular del JVP de Badajoz, expone, a modo de ejemplo, el caso de los internos ubicados en el Centro Penitenciario de esa provincia, carente en ese momento de departamento adecuado para alojarlos, ya que, durante un tiempo hubieron "de comer bien en el suelo, en la cama o en mesas hechas con botellas de agua y revistas o libros; asimismo ello dio lugar, en defensa del derecho a la propia integridad física de los funcionarios, a que el uso de las medidas coercitivas contenidas en el artículo 45 de la Ley y 123 del Reglamento se hiciera con carácter generalizado" (*loc. cit.*).

<sup>44</sup> Y también en las "Orientaciones complementarias" recogidas en la nota 40.

<sup>45</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *op. cit.*, pág. 351-352 y FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 329.

<sup>46</sup> De la aplicación de estas medidas, entre otras, se da cuenta en el AJVP de Valladolid de 08-10-91.

criticables por inadecuadas o claramente desproporcionadas pero ese juicio no podía extrapolarse a la creación y mantenimiento del Fichero. Nuevamente debemos decir que era la peligrosidad y la conflictividad demostrada de esos internos la que indujo, acertada o desacertadamente, a la adopción de esas medidas, no su inclusión en el FIES, que debía, por lo tanto, situarse al margen.

Una de las normas que se modificaron por la C/02-10-91 era la relativa a las salidas al patio en cuanto a su duración y número de internos: saldrían sólo una hora y en solitario. En este aspecto, ni parte de la doctrina<sup>47</sup>, ni algunas resoluciones judiciales consideraban conforme a Derecho que los internos salieran en solitario al patio ya que de este modo, argumentaban, se equiparaba el régimen de vida de esta primera fase con la sanción de aislamiento en celda (art. 112.5 RP/81), convirtiéndolo en una sanción encubierta<sup>48</sup>, o se anulaba completamente el derecho de los internos a participar en actividades en común, derecho que sólo debía estar limitado no suprimido (art. 10.3 LOGP)<sup>49</sup>.

La Circular de 12 de febrero de 1992 (C/12-02-92) dejó sin efecto varias de las medidas contempladas en la C/02-10-91, entre ellas la limitación a una hora del tiempo de patio, pero la salida en solitario de los internos continuó en vigor en los mismos términos<sup>50</sup>.

#### 4.1.1.2. Medidas de orden, control y seguridad<sup>51,52</sup>. Remisión de información y actividades de seguimiento

Como medida general de seguridad hay que decir que, a partir especialmente de 1991, departamentos de diferentes Establecimientos Penitenciarios se fueron adecuando estructuralmente para albergar a determinados internos 1º/art. 10.2 LOGP con

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 333-335.

<sup>48</sup> Así, el AJVP de Mallorca de 13-09-91, que no consideró motivo suficiente para justificar la salida en solitario que el interno fuese el único que se encontraba en primera fase en el Departamento donde estaba alojado.

<sup>49</sup> AJVP de Valladolid de 31-08-93, AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93, AJVP de Oviedo de 16-02-94. En esta última resolución se dice que esa situación configuraba en la práctica un “régimen especial” distinto de los ordinario, abierto y cerrado, no previsto en la LOGP y que no se diferencia del aislamiento en celda. El AAP de Valladolid de 14-04-94 reconocía también el derecho de los internos a salir de dos en dos, salvo que alguno, por su comportamiento, diese origen a adoptar la medida extraordinaria y excepcional de que saliese en solitario. MARTÍNEZ DE LA CONCHA Y ALVÁREZ DEL BAYO da cuenta que, en un primer momento, se mantuvo a los internos en un aislamiento total “sin llegar en un primer momento a gozar del derecho de salida de una hora al patio” que si se reconoce a los sancionados (MARTÍNEZ DE LA CONCHA Y ALVÁREZ DEL BAYO, R., *op. cit.*, pág. 129).

<sup>50</sup> Manteniéndose la necesidad de la salida en solitario al patio, la Orden de Servicio de 3 de marzo de 1992 (OS/03-03-92) daba respuesta a un problema práctico que podía surgir y que no era otro que la falta de tiempo durante el día para que todos los internos pudiesen disfrutar de las dos horas establecidas con carácter general. La solución ofrecida, para compatibilizar el número de horas de luz natural diarias con el tiempo de salida individualizado de los internos, fue la reducción en treinta minutos del tiempo de patio previsto para cada uno.

<sup>51</sup> Con anterioridad a la OC/02-08-91, la Instrucción de 24 de julio de 1991 (I/24-07-91) de la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios (SGAP), que entraba en vigor el mismo día de su recepción, daba muestra de la preocupación que existía en aquél momento por los incidentes que se estaban produciendo en los Centros, ya que, con expresa invocación de los arts. 71 LOGP y 76.3 RP/81, insistía en las medidas de seguridad y control, en la comprobación de su realización y en su adecuado seguimiento, mencionándose las siguientes: cacheos, requisas, registros (de cuyo resultado se formularían partes que debían ser remitidos al CDI); control adecuado de actividades y revisión de las clasificaciones interiores. Lógico y coherente es pensar que estas normas se aplicarían de forma mucho más estricta y diligente en los centros o departamentos de régimen cerrado que albergasen a internos 1º/art. 10.2 LOGP. Con posterioridad

el objetivo de, “mecanizándolos”, hacer mínimo el contacto físico directo (sin barreras de ningún tipo de por medio) interno-funcionario<sup>53</sup>.

Se suprimió la prohibición de que, durante el día, los internos pudieran permanecer acostados, salvo en horas de descanso o siesta<sup>54</sup>. En cambio, se mantuvo la necesidad, salvo en las mismas horas de descanso nocturno y siesta, de que el interno se colocase al fondo de la celda cuando el funcionario hiciese acto de presencia<sup>55</sup>. También permaneció la exigencia de que, al proceder a la apertura de aquélla, estuviesen presentes dos funcionarios.

También con la C/02-08-91 los internos debían ser cacheados tanto a la entrada como a la salida de sus respectivas celdas y éstas requisadas y cacheadas diariamente<sup>56</sup>,

---

a la OC/02-08-91, también la Orden de Servicio de 10 de enero de 1992 (OS/10-01-92) daba cuenta de los últimos incidentes registrados “que en algunos casos han tenido especial trascendencia por la gravedad en unos y métodos empleados en otros” para recordar la adopción de una serie de medidas que contribuyesen de forma eficaz a reducir notablemente la comisión de esos hechos: cumplimiento de las instrucciones relativas a registros, cacheos, requisas, rondas nocturnas y demás medidas de seguridad; rigurosidad en la realización de la clasificación interior de los internos; intensificación de los cacheos y registros de los internos que acudan a talleres productivos o ocupacionales; requisas, al menos dos veces por semana, de todas las dependencias de los centros y diaria de aquéllas que, por el tipo de internos albergados o por tratarse de puntos vulnerables, se considere necesario; inspección ocular de los internos que permanezcan en sus celdas la mayor parte del día, cada media hora para aquéllos sujetos al régimen cerrado y cada dos para los autorizados por prescripción facultativa o estudios; facilitación a los Jefes de Servicios de los datos e información de aquéllos internos que puedan ser de interés para mantener el orden y la seguridad; despacho diario del Director o de los mandos de incidencias (Subdirectores y Administrador que, mediante un turno rotatorio, se encuentran a cargo del Establecimiento fuera de la jornada diaria de trabajo) con los Jefes de Servicio entrantes y salientes; valoración, a la hora de programación de actividades del grado de conflictividad de los internos participantes, número, relación nominal, medidas de control necesarias y número de funcionarios por actividad; cumplimiento de las instrucciones (C/06-03-91) relacionadas con los internos incluidos en el FIES.

Art. 71 LOGP:

“1. El fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento; en consecuencia, las funciones regimentales deben ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas.

2. Las actividades integrantes del tratamiento y del régimen, aunque regidas por un principio de especialización, deben estar debidamente coordinadas. La Dirección del establecimiento organizará los distintos servicios de modo que los miembros del personal alcancen la necesaria comprensión de sus correspondientes funciones y responsabilidades para lograr la indispensable coordinación”.

El art. 76 RP/81 enumeraba y definía las actividades a través de las cuales debía organizarse la vigilancia y seguridad interior de los Establecimientos, mencionándose en el número 3º: “Los registros de ropas y enseres de los internos y las requisas de puertas, ventanas, suelos, paredes y techos de las celdas o dormitorios, y de los locales de uso común, tales como comedores, dormitorios, salas de recreo y demás dependencias. De cuantos registros y requisas se practiquen se formularán partes, con indicación del resultado, que firmarán los funcionarios que los hayan efectuado”.

<sup>52</sup> Con respecto, en general, a las medidas de seguridad a adoptar con los internos sujetos al régimen cerrado en su primera fase, el AJVP de Zaragoza de 17-08-94 decía que las mismas “siempre son pocas” y que “no se puede privar al centro de adoptar aquéllas que considere imprescindibles, ya que, de lo contrario, podrían incurrir en negligencia”.

<sup>53</sup> Entre los que se adecuaron podemos citar los casos de los departamentos de los Establecimientos Penitenciarios de Valladolid, Badajoz, Sevilla-2 y El Dueso.

<sup>54</sup> Como en algunos Centros esa prohibición se seguía aplicando, reseñamos que el AJVP nº 2 de Madrid no la cuestionaba porque “la imposibilidad de estar tumbado fuera de las horas reglamentarias está exigida por el estricto cumplimiento del horario (que garantiza ocho horas diarias de descanso nocturno) y de las normas de régimen interior que son de obligado cumplimiento para el interno [...]”.

<sup>55</sup> El AJVP de Murcia de 05-05-94, en base a razones de seguridad, desestimó una queja relativa a la obligación de situarse el interno al fondo de la celda cuando el funcionario hiciese acto de presencia. En el mismo sentido, el AJVP de Puerto de Santa María de 27-01-95.

<sup>56</sup> No exclusivamente con referencia a los internos 1º/art. 10.2 LOGP sujetos al régimen cerrado, sino con carácter general, en algunas resoluciones judiciales de aquéllos años se exigieron algunos requisitos para la realización de los cacheos y registros de celdas. Así, en el AJVP de Badajoz de 20-03-92, se exigía que, salvo necesidades del servicio, estuviesen siempre presentes en su realización dos funcionarios y que se levantase sucinta acta de las incidencias; en el

de la misma forma, cuando se produjese la salida del recluso debía seguir siendo acompañado por dos funcionarios.

La forma de materializar las salidas al patio se regulaba de idéntica manera que en la C/26-06-89, si bien se suprimió la especificación de que, en el retorno a la celda, se comenzase la operación por los internos que hubieran salido en primer lugar.

Hasta aquí se trata de lo incorporado a la C/02-08-1991. Vamos a ver ahora elementos incidentes en el régimen cerrado que se encontraban regulados fuera de la Circular, aludiendo, en primer lugar, a una medida de aplicación a todos los internos sujetos al régimen cerrado y, en segundo, a los que estaban incluidos en el FIES.

Con relación a la medida de aplicación generalizada, en la OS/10-01-92 se establecía que sobre los internos sujetos al régimen cerrado se realizarían inspecciones oculares, es decir, la visualización del interior de la celda, cada media hora mientras se encontrasen en sus celdas. Como comentario puede decirse que parecía un poco exagerado establecer un control cada treinta minutos.<sup>57</sup>

Con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP incluidos en el FIES, las medidas de orden, control y seguridad y las actividades relacionadas con la remisión de información y actividades de seguimiento eran la siguientes:

A) Las que fueron introducidas por la OS/28-05-91, ya recogidas al exponer la primera configuración del Fichero: cambios de celdas semanales, inspecciones oculares nocturnas cada hora y no asignación de celdas contiguas.

---

del mismo JVP de 25-03-92, se exigía que estuviese siempre presente el interno durante la realización del cacheo y que se levantase acta de las incidencias, entregándole copia al interno que debía firmar el recibo; en el AAP de Logroño de 14-09-93 se acoge también el criterio de la presencia del interno “salvo que por razones de seguridad fuere necesario que el mismo no se encontrase presente mientras se lleva a cabo”; en el AJVP de Valladolid de 18-01-95 se exigía, sin más, la presencia de los internos en la realización de los cacheos (la necesidad de esta presencia fue confirmada, frente al recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, por AAP de Valladolid de 04-05-95). El AJVP de Santander de 05-03-92 determinó que este cacheo diario no contravenía ni la LOGP ni el RP/81. En esta resolución se recoge que la realización de un mayor número de cacheos no supone discriminación por cuanto estos no pueden efectuarse por igual a todos los internos, desde el punto de vista de su frecuencia y oportunidad y ello por diversas circunstancias, entre ellas, el grado de clasificación del interno o que este sea objeto de especial seguimiento. Por otra parte, llama también la atención sobre el hecho de que el art. 23 LOGP establece que los cacheos se realizarán con la periodicidad que reglamentariamente se determine, esto es, sin determinar limitación alguna en cuanto al número.

Durante la vigencia de la C/02-08-91, diversas resoluciones judiciales siguieron oponiéndose a que los cacheos con desnudo integral se efectuasen con carácter sistemático, exigiendo, por el contrario, la necesidad de motivación específica y que aquél se realizase en la forma y condiciones que menos afectase a la dignidad e intimidad del interno (entre otros, AJVP de Málaga de 09-06-92, AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93, AJVP de Málaga de 13-01-94, del mismo Juzgado de 15-03-94, AJVP nº 1 de Madrid de 29-04-94, AJVP nº 3 de Madrid de 21-06-94 con referencia expresa a un interno sujeto al régimen cerrado, AJVP nº 2 de Madrid de 29-07-94, AJVP de Puerto de Santa María de 22-08-94, AAP de Cádiz de 28-12-94). También algunas resoluciones resolvieron sobre la práctica de que el interno, al ejecutar el cacheo, debiese hacer flexiones de pierna con objeto de expulsar de su cuerpo los objetos que, eventualmente, pudiese llevar introducidos; por ejemplo, en el AJVP de Málaga de 07-02-94 se requirió a la Administración Penitenciaria para que se abstuviese de exigir su realización, mientras que en el AJVP nº 3 de Madrid de 12-05-94 se admitía esa práctica de control con los mismos criterios de asistematicidad y por los mismos motivos de seguridad que los cacheos con desnudo integral; al mismo tiempo, advertía que el número de flexiones debía ser el mínimo imprescindible para detectar la presencia en el cuerpo del interno de objetos prohibidos. Admitía también la realización de flexiones el AJVP de Ciudad Real de 30-05-94.

<sup>57</sup> Con la adopción de esa medida se pretendía evitar que los internos que permanecían en sus celdas estuviesen sin control grandes periodos de tiempo.

B) Mediante la C/21-08-91 se instaba a la adopción de las medidas oportunas tendientes a evitar cualquier tipo de relación que pudiese establecerse entre los internos incluidos en el FIES-1 (RE) y los pertenecientes a organizaciones terroristas y grupos armados

C) Un protocolo de actuación de 13-09-91 dictado por la SGGP era aplicable a esos internos cuando, por diferentes motivos, tuvieran que ser trasladados de un establecimiento a otro o a la sede de órganos jurisdiccionales<sup>58</sup>. El protocolo, que era remitido, junto con la orden de traslado, a cada centro desde el que se iba a efectuar el movimiento de un interno de estas características y aquél otro al que iba destinado, incluía estas normas:

1ª) En las cubiertas de sus expedientes personales debía figurar un informe exhaustivo relativo al régimen al que estaba sometido en el centro de origen con objeto de que siguiese siendo de aplicación en el de destino.

2ª) Previamente a la salida de la conducción a los internos se les debía practicar un minucioso cacheo, “a ser posible, con rayos-X”<sup>59</sup>, debiendo estar presente necesariamente el Jefe de Servicios. De igual forma se actuaría con los que ingresasen.

Durante la vigencia de la normativa interna que ahora comentamos y con relación a la utilización de los rayos-X como técnica para la realización de los cacheos y registros podemos traer a colación varias resoluciones judiciales. El AJVP de Málaga de 04-11-93 resolvió que su utilización debía restringirse a supuestos muy excepcionales, cuando existan sospechas vehementes y fundadas de que el interno tiene introducidos en su cuerpo objetos prohibidos y previa la utilización del arco o raqueta detectora de metales; además, el examen radiológico debía efectuarse con autorización del JVP y consentimiento del responsable sanitario, entregando al interno un resguardo acreditativo de haberse efectuado la placa. El AJI nº 32 de Madrid de 25-10-90, con amparo en los reconocimientos periciales previstos en la LECrim, lo autorizó en un supuesto concreto, estimando que en modo alguno su realización podía conculcar el derecho a la intimidad personal, a la dignidad, ni a la presunción de inocencia. El AJVP de Burgos de 02-12-91 consideró que en ningún caso esta técnica debía normalizarse, sino aplicarse en casos concretos por motivos específicos justificados y previa autorización de los servicios médicos, salvo supuestos de urgencia o necesidad perentoria. Por su parte, el AJVP de Santander de 10-06-93 desestimó la queja de un interno porque se le había practicado una radiografía razonando que el examen tenía como finalidad asegurar que no ocultaba ningún objeto prohibido en su cuerpo y no atentar contra su integridad.

---

<sup>58</sup> Un antecedente de este Protocolo de traslados se encuentra en la Circular de 22 de mayo de 1986 (C/22-05-86). En la misma se indicaba que las órdenes de traslado de los internos que habían participado en incidentes graves o secuestros de funcionarios debían llevar al pie la indicación de “TRASLADO DE ATENCIÓN PREFERENTE”, a la que se añadía la de “S.F.” cuando hubiesen participado en secuestros de funcionarios.. Por otro lado, el Director del Centro de partida debía anticipar dicho traslado telefónicamente al Director del Centro de destino del interno, así como a los Establecimientos por los que pasase en calidad de tránsito, con el fin de que se adoptasen las precauciones oportunas, dando conocimiento a los funcionarios de servicio.

<sup>59</sup> Más atrás, al examinar las medidas de orden, control y seguridad en la OC/26-06-89, hemos tenido ocasión de comentar algunas resoluciones judiciales sobre el uso de rayos-X en los cacheos a internos.

3ª) Por el Jefe de Servicios se debía informar personalmente al Jefe de la Fuerza conductora de la extrema peligrosidad del interno y de la posibilidad de que protagonizara algún incidente durante la conducción.

4ª) Cuando se hubiese detectado alguna información en ese sentido, debía comunicarse al órgano jurisdiccional donde el interno tuviese que comparecer la posibilidad de que protagonizase algún incidente en la sala.

5ª) Al ingreso del interno en el centro de destino debía cuidarse de que ocupase una celda previamente cacheada.

6ª) Cuando se producía el traslado, por el centro de origen debía comunicarse telefónicamente al de destino, y a aquéllos otros donde pernoctase en calidad de tránsito, advirtiéndoles de la peligrosidad del interno en cuestión.<sup>60</sup>

7ª) La hoja de conducción obligatoriamente debía llevar la fotografía del interno.<sup>61</sup>

Casi un año más tarde y con respecto al mismo tema, como consecuencia de algunos incidentes protagonizados en la sede de órganos jurisdiccionales por internos incluidos en el FIES-1 (RE) con motivo de su asistencia a juicio, la SGAP dictó la Circular de 21 de julio de 1991 (C/21-07-92) insistiendo en la adopción de estas precauciones:

-Debía comunicarse, “vía fax” o telegráfica, a los Juzgados o Audiencias correspondientes, la extrema peligrosidad del interno o internos y de la posibilidad de que protagonizasen incidentes en la sala durante la celebración de la vista.

-En la orden de entrega a la fuerza conductora, que había de ser firmada por ésta, debía figurar de forma expresa la extrema peligrosidad del interno o internos y los posibles riesgos de protagonizar algún incidente durante el traslado.

-Finalmente, se exhortaba al cumplimiento del protocolo de 13-07-1991, mencionando específicamente la revisión que debía hacerse a la salida mediante la utilización de rayos-X

D) La C/02-10-91 excepcionó algunas normas comunes tipo sólo para ciertos internos ubicados en concretos establecimientos. En esa Circular, se incluía el siguiente apartado relacionado con la aplicación de medios coercitivos a estos reclusos: “2º. La acreditada peligrosidad de estos internos, cuando se manifiesten a través de amenazas, autolesiones, coacciones a presos o funcionarios, desperfectos de mobiliario o enseres o cualquier otra circunstancia análoga, determinará la inmediata aplicación del art. 123 del Reglamento Penitenciario, manteniéndose la inmovilización con esposas durante el tiempo necesario y durante los trayectos, hasta el patio, locutorios, etc., en los que pueda tener contacto con otros internos.”<sup>62</sup>

En la práctica de algunos Centros, esta norma se tradujo en que los internos eran sistemáticamente esposados cada vez que salían de su celda hasta el patio “e incluso

<sup>60</sup> Sobre tránsitos, vid. nota 71 Capítulo III.

<sup>61</sup> Sobre las hojas de conducción, vid nota 72 Capítulo III.

<sup>62</sup> El art. 123.1 RP/81, en desarrollo del 45 LOGP, consideraba medios coercitivos el aislamiento provisional, la fuerza física personal, las defensas de goma, los sprays de acción adecuada y las esposas.

durante el disfrute de su horario de paseo”<sup>63</sup>. En nuestra opinión, la adopción generalizada de esta medida no respetaba la legalidad, ya que el art. 45 LOGP autoriza el uso de medios coercitivos para hacer frente a determinadas circunstancias *que deben ser actuales, que deben estar sucediendo*, pero no en previsión de que se actualicen, en previsión de que sucedan<sup>64,65</sup>. En algunas resoluciones de JVP no se consideraba conforme a la legalidad vigente la adopción de esa medida<sup>66</sup>, mientras que en otras sí<sup>67</sup>.

La adopción de esta medida quedó sin efecto por la C/12-02-92 que modificó la C/02-10-91<sup>68</sup>.

De la aplicación de otras medidas de control y seguridad no incluidas en el C/02-10-91 pero aplicadas de hecho a ciertos internos 1º/art. 10.2 LOGP situados en primera fase e ingresados en algunos Establecimientos (por ejemplo, la colocación de chapas agujereadas o de mallas en las ventadas de las celdas -para evitar la entrada o salida de objetos-, la instalación de mirillas en sus puertas o la prohibición de hablar con otros internos en las salidas al patio) se da cuenta en algunas resoluciones de JVP, pudiéndose citar, por ejemplo, el AJVP de Valladolid de 08-10-91, el AJVP de Soria de 02-03-93 y el AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93 y AJCVP de 24-10-05<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 331.

<sup>64</sup> Art. 45 LOGP:

“1. Sólo podrán utilizarse, con autorización del Director, aquellos medios coercitivos que se establezcan reglamentariamente en los casos siguientes:

a) Para impedir actos de evasión o de violencia de los internos.

b) Para evitar daños de los internos a sí mismos, a otras personas o cosas.

c) Para vencer la resistencia activa o pasiva de los internos a las órdenes del personal penitenciario en el ejercicio de su cargo.

2. Cuando ante la urgencia de la situación se tuviere que hacer uso de tales medios se comunicará inmediatamente al Director, el cual lo pondrá en conocimiento del Juez de Vigilancia.

3. El uso de las medidas coercitivas estará dirigido exclusivamente al restablecimiento de la normalidad y sólo subsistirá el tiempo estrictamente necesario.

4. En el desempeño de sus funciones de vigilancia los funcionarios de instituciones penitenciarias no podrán utilizar armas de fuego.”

<sup>65</sup> En el mismo sentido, FERNÁNDEZ ARÉVALO decía que trasladarse pacíficamente al patio nunca puede entenderse como una alteración regimental de las previstas en el art. 45 LOGP (FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 332).

<sup>66</sup> Entre otros, AJVP de Sevilla de 07-10-91, AJVP de Badajoz de 20-03-92 y AJVP de Valladolid de 31-08-93.

<sup>67</sup> Así, el AAP de Valladolid de 10-04-94, frente a la postura de la colocación de las esposas como medio coercitivo sólo cuando se de una situación actual, real y concreta de comisión de actos violentos, consideraba que, en determinados internos, “tales situaciones y circunstancias ya se han dado en aquéllos, al haber sido condenado alguno por delitos cometidos dentro del mismo Centro, todos ellos sancionados por múltiples faltas acreditativas de su especial peligrosidad o por haberse incluso ocupado a alguno de ellos un estilete y una navaja”, autorizando, e base a ello, “el empleo de tales medios coercitivos, en el traslado y movimiento de los apelados dentro del Centro Penitenciario”. También autorizaba la colocación de las esposas en los desplazamientos de los internos el AJVP de Murcia de 05-05-94, AJVP de Valencia de 05-12-94 y el AJVP de Murcia de 13-01-95

<sup>68</sup> El AJVP de La Coruña de 13-03-00 determina que no se puede hacer uso de las esposas como medio coercitivo de forma sistemática y siempre que el interno salga de su celda o se desplace, sino sólo cuando su conducta así lo justifique, en los supuestos previstos en el art. 45 LOGP. Por lo tanto, en la práctica de algún establecimiento, todavía, mucho después de que ninguna norma administrativa interna hiciese alusión al respecto, se seguía aplicando un procedimiento sin cobertura normativa alguna a nivel de disposiciones administrativas internas del CDI.

<sup>69</sup> En el AJVP de Valladolid de 08-10-91, en general, ciertas medidas se tenían como adecuadas en base a la acreditada peligrosidad y conflictividad de los internos, mientras que otras no se consideraban admisibles por afectar gravemente al interno (las chapas en las ventanas provocaban una visión deformada del exterior y se insta a su sustitución) o por ser irrelevantes de cara a garantizar la seguridad (en general, las limitaciones a las comunicaciones con el exterior o a disposición de medios de comunicación). En el AJVP de Soria de 02-06-93 se estima adecuada, por el régimen penitenciario al que los internos estaban sometidos, la colocación de mallas metálicas en las ventanas de las celdas que

E) Por lo que afecta a la remisión de información y actividades de seguimiento, si el interno 1º/art. 10.2 LOGP estaba incluido en el FIES-1 (RE), debía ser remitida a la DGIP la ficha que más atrás hemos descrito y las novedades que pudieran producirse, en el mismo día de su acaecimiento, con relación a los aspectos que también hemos ya reseñado (OC/06-03-1991). Por otra parte, la OC/02-10-1991 que exceptuaba algunas normas comunes tipo establecidas por la de 02-08-1991 para los internos ubicados en los Centros de Sevilla-2, Badajoz, Valladolid y El Dueso, llegaba al paroxismo en el seguimiento de los mismos dado que exigía que, diariamente, a las 9 horas, se comunicase “vía fax” al CDI cualquier incidencia que se hubiese podido producir.

#### 4.1.1.3. Posesión de ropas, enseres y efectos dentro de la celda

En principio, son idénticas también ahora las previsiones de las dos Circulares (OC/26-06-89 y C/02-08-91) con referencia a esta cuestión.

Sobre la legalidad de que las celdas no dispusiesen de espejos ni de tablón para fijar fotografías o carteles y sobre la prohibición misma de pegar estos objetos a las paredes de aquéllas, se pronunció afirmativamente el AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93 alegando razones de seguridad, ya que con los primeros elementos podría atentarse contra la integridad de las personas o contra la del propio interno, en el caso de los espejos.

Lo veremos al estudiar el sistema de estímulos positivos y negativos diseñado por la OC/02-08-1991, pero es necesario indicar ya en este apartado que, cumpliendo determinados requisitos, los internos podía tener en su celda un aparato de televisión de su propiedad.

Dentro de las excepciones implantadas por la C/02-10-1991 para algunos internos incluidos en el FIES-1 (RE), encontramos que a ellos se les dotaba “de prendas de vestir, facilitadas por el Establecimiento, que permitan un fácil cacheo, a fin de evitar que oculten objetos prohibidos”, deduciéndose de esta excepción que los internos no podían tener ropa de su propiedad dentro de la celda<sup>70</sup>. Como comentario podemos decir que la adopción de esta medida chocaba frontalmente con lo dispuesto en el art. 20.1 LOGP<sup>71,72</sup>. Esta medida se dejó sin efecto por la C/12-02-92.

---

impidiesen la introducción de objetos prohibidos, ya que las mismas permitían la visibilidad exterior, la entrada de luz y la ventilación de la celda. En esa misma resolución, por la intensificación de las medidas de seguridad, se estimó también adecuado que las celdas no dispusiesen de ventana ni de cortina de armario. En el AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93, la existencia de mirillas en las celdas para facilitar el control visual y su uso no se consideró incompatible con cualquier otro elemento o acción (como los recuentos) dirigidos al control e inspección de las celdas y de sus usuarios. En el AJCV de 24-10-05 también se consideró adecuada la instalación de una malla en la ventana de la celda para impedir que los internos envíen objetos o sustancias sin el previo control del funcionario.

<sup>70</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 335: “Con la terminología utilizada se venía a dar cobertura a la práctica de retirar a los internos sus propias prendas facilitándoles a cambio un mono”.

<sup>71</sup> Art. 20.1 LOGP: “El interno tiene derecho a vestir sus propias prendas, siempre que sean adecuadas, u optar por las que le facilite el establecimiento, que deberán ser correctas, adaptadas a las condiciones climatológicas y desprovistas de todo elemento que pueda afectar a la dignidad del interno”

<sup>72</sup> En el mismo sentido se manifestó FERNÁNDEZ ARÉVALO (*op. cit.*, pág. 335).

#### 4.1.1.4. Higiene, aseo y limpieza

Con respecto a lo expuesto y comentado al analizar la OC/26-06-89<sup>73</sup>, cabe indicar que se produjeron en las normas comunes de la C/02-08-91 una modificación relativa a la limpieza de las zonas comunes y otra relacionada con la prestación del servicio de peluquería. Por lo que a la primera afecta, se suprimió la previsión de que esta se debía efectuar a primera hora de la mañana y también la alusión a que era incompatible con el disfrute de tiempo de paseo sin restar tiempo de éste; para el segundo, no se mencionaba que el interno auxiliar encargado del servicio debía trasladarse a la celda del interno que lo requería.

El AJVP de Sevilla de 30-01-92 reconoció expresamente el derecho de los internos, adoptándose las correspondientes medidas de seguridad, a poseer objetos de higiene y aseo reglamentarios (art. 401 RP/81), motivo que induce a pensar que, en algunos supuestos y para determinados útiles de aseo, su posesión era limitada<sup>74</sup>. El AJVP de Málaga de 04-11-93 consideraba justificado que los cepillos de dientes se entregasen partidos por la mitad al objeto de evitar que fuesen utilizados como objetos punzantes<sup>75</sup>.

#### 4.1.1.5. Economato y cafetería

La regulación de estas prestaciones en la primera fase es idéntica a la de la OC/26-06-89.

También el contenido de alguna resolución judicial incide sobre que la adquisición de productos de economato estuviese en parte limitada para algunos internos. Así, en el AJVP de Sevilla de 30-01-92 se reconoce el derecho de los reclusos a su adquisición, adoptándose las medidas de seguridad adecuadas<sup>76</sup>.

#### 4.1.1.6. Relaciones con el exterior

Por estar muy relacionado este tema con el sistema de estímulos positivos y negativos (contrato conductual) que instauraba la C/02-08-91, hacemos remisión a lo que enseguida vamos a exponer sobre comunicaciones especiales y telefónicas en apartado independiente. En principio, el interno no podía tener ni unas ni otras. En contra de esta norma restrictiva, nuevamente hay que mencionar el AJVP de Sevilla de 30-01-92 que reconoció a los internos el acceso a comunicaciones telefónicas, escritas,

---

<sup>73</sup> El AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93 consideró adecuada la previsión, que era igual a la contenida en la OC/26-06-89, de que los útiles de limpieza fueran retirados al terminar con su utilización.

<sup>74</sup> En esa resolución se hace referencia, en concreto a los cepillos de dientes, siempre que se comprobase que no estaban afilados.

<sup>75</sup> La misma medida se admitía para bolígrafos y rotuladores.

<sup>76</sup> Esto es, el vertido del producto en recipientes inocuos si el envasado pudiese resultar peligroso, con o sin manipulación por parte del interno.

orales y especiales (en concreto se mencionan en esa resolución las comunicaciones “vis a vis”).

Sí conviene recordar dos cosas en este apartado si el interno estaba incluido en el FIES-1 (RE), a tenor de lo indicado en la C/06-03-1991: primera, para proceder por la Dirección del Establecimiento a autorizar comunicaciones con amigos y periodistas, debía solicitarse autorización previa al CDI; segunda, también para esos reclusos, las comunicaciones debían ser intervenidas.

#### 4.1.1.7. Asistencia médica y sanitaria

La asistencia médica y sanitaria en lo relativo a visitas diarias del médico e informes que éste debía elevar a la Dirección del Establecimiento no sufrió modificación alguna con la nuevas normas comunes tipo.

Por lo que se refiere a la presencia de personal de vigilancia durante la realización de las consultas médicas, el AJVP de Las Palmas de 26-03-92, para salvaguardar el derecho a la intimidad del interno, sólo admitía que se solicitase al mismo JVP la autorización para la adopción de esa medida de seguridad cuando las circunstancias lo aconsejasen (peligrosidad del interno, alteración del orden o seguridad en anteriores consultas, etc.). Sin embargo, el AJVP nº 2 de Madrid de 22-07-94 admitía la presencia de un funcionario durante la consulta por motivos de seguridad. El AJVP de Murcia de 05-05-94 consideró adecuado que, por motivos de seguridad, la visita del médico se hiciese a través de la puerta de seguridad de la celda<sup>77</sup>, además de que, cuando fuese necesaria su apertura, durante la consulta médica estuviesen presentes dos funcionarios, a una cierta distancia, por si fuese necesaria su intervención.

Por lo que se refiere a la asistencia médica de profesionales ajenos a las Instituciones Penitenciarias, si el interno 1º/art. 10.2 LOGP que la solicitaba estaba incluido en el FIES-1 (RE), debía dar previamente su autorización el CDI, antes de que el responsable del Establecimiento la consintiese (C/06-03-1991).

#### 4.1.1.8. Intervención del Equipo Técnico

La asignación de profesionales del ETCO a estos departamentos y el régimen de visitas y entrevistas tanto al ingreso del interno como con posterioridad era igual al establecido en la OC/26-06-1989.

---

<sup>77</sup> En general, en los Departamentos de régimen cerrado, además de la puerta de la celda, existe otra de seguridad (llamada “cangrejo” en el argot penitenciario) formada por barrotes o rejas que, además de permitir una buena visibilidad del interior, posibilita el intercambio de objetos, en este caso, la bandeja con alimentos. En Establecimientos modernos esta puerta de seguridad ya no existe habiendo sido sustituida en sus funcionalidades por medios técnicos más avanzados, como la posibilidad de apertura automatizada de la puerta en varios tramos que permiten la visualización y la conversación con el interno pero no su salida; además, en éstos, el dispositivo pasa-bandejas o pasa-objetos está incorporado a la propia puerta de la celda.

Estipulaba la C/02-08-91 que, por parte de los miembros del ETCO, se informase individualmente a los internos de las expectativas que el programa instaurado podía ofrecerles, a modo de “Contrato conductual”. Se trataba de un sistema de estímulos positivos y negativos que un poco más adelante describiremos, adelantando ahora que con el cumplimiento de sus “obligaciones contractuales”, esto es, manteniendo una conducta adecuada durante ciertos periodos de tiempo, el interno podía obtener una serie de ventajas o beneficios que la Administración le proporcionaría y que podía perder si su comportamiento volvía a tornarse negativo<sup>78</sup>.

#### 4.1.1.9. Actividades

No se constata cambio alguno con respecto a lo comentado sobre las normas comunes tipo de la OC/26-06-1989: alusión colateral a posibles prácticas deportivas y visita y atención del profesor de Educación General Básica (EGB) tres veces por semana. No obstante, debemos llamar la atención sobre la referencia que la OC/02-08-91 hacía de “actividades específicas programadas e intensas” sobre las que no se entraba en más detalles<sup>79</sup>.

Con respecto a la realización de actividades, el AJVP de Málaga de 04-11-93, con invocación, entre otros preceptos del RP/81, del art. 46, reconocía el derecho de los internos sujetos al régimen cerrado -mencionándose expresamente los incluidos en el FIES-1 (RE)- a participar en algunas de las actividades del Establecimiento, si bien con la adopción de las medidas de seguridad que se estimasen pertinentes y siempre que no se hubiesen evidenciado circunstancias especiales y justificativas de la prohibición.

#### 4.1.1.10. Regulación de la revisión de asignación fase

Hubo modificaciones en lo atinente a la revisión de la asignación de fases.

En primer lugar, el acuerdo de asignación ya no correspondía a la JRA del Centro previo informe del ETCO, sino que esta competencia quedó radicada en la DGIP, a propuesta de las Juntas y previo informe de los Equipos, con lo cual el CDI pasó a asumir directamente el control de cualquier cambio en las modalidades de vida que implicaba el pase de una fase a otra. Los acuerdos de asignación de fases se debían notificar al interno anotándose en su expediente personal.

En segundo lugar y en cuanto a los plazos para efectuar la revisión, con anterioridad se hacía cada mes para la primera fase y cada dos meses para la segunda; ahora, con la C/02-08-1991 se unificaron éstos, ya que la revisión, para las dos fases, se debía efectuar cada tres meses. La propia norma se encargaba de advertir que esta revisión era independiente de las previstas legal y reglamentariamente para

---

<sup>78</sup> Si se permite el uso de tal expresión, con el denominado “contrato conductual” quedaba constituida una relación sinalagmática con “derechos” y “obligaciones” en cada una de las partes.

<sup>79</sup> El derecho de los internos a cursar estudios se reconoció expresamente en el AJVP de Sevilla de 30-01-92.

la revisión de grado o de la aplicación del art. 10 LOGP (arts. 34.4, 43.3 y 243.1-a 4 RP/81)<sup>80</sup>.

#### 4.1.1.11. Sistema de estímulos positivos y aversivos (“Contrato conductual”)

Una importante novedad de la C/02-08-1991 fue implantar un sistema de otorgamiento de ventajas o beneficios progresivos y sucesivos si el interno adoptaba y mantenía una conducta penitenciaria adecuada.

Con el objetivo declarado de incentivar al interno a conseguir su progresiva adaptación al régimen ordinario y en base al principio de individualización, se establecía el siguiente sistema de estímulos positivos y negativos, vinculando los primeros a los plazos que asimismo se indican:

##### A) Estímulos positivos

1º) Transcurrido un mes desde la entrada en vigor de la OC/02-08-91, desde el ingreso del interno en el Centro o desde la reasignación de fase y siempre que observase una conducta adecuada, sin nuevas sanciones graves o muy graves, la JRA le podía autorizar a tener en su celda una televisión de su propiedad.

Algunos autos de JVP cuestionaron que los internos, aún sin cumplir requisito alguno, no pudieran disponer de un aparato de televisión en la celda; así, podemos citar el AJVP de Valladolid de 08-10-91, el AJVP de Sevilla de 30-01-92 (mencionándose también en éste la posesión de radios) y el AJVP de Granada de 15-06-94. Sin embargo, el AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93, considerando la posesión de aparatos de televisión y radios un elemento de confortabilidad y no un derecho subjetivo, consideró adecuada la regulación de la C/02-08-91.

2º) Transcurridos dos meses y siempre que la conducta del interno no variase, la JRA, previo informe del ETCO y valorando su peligrosidad, le podía autorizar una comunicación especial cada dos meses y una telefónica al mes<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> La SGGP, mediante Órdenes de Servicio de 9 de octubre de 1991 (OS/09-10-1991) y 8 de enero de 1992 (OS/08-01-1992), dio instrucciones a los Centros sobre a qué unidades de la misma Subdirección remitir las propuestas sobre revisión y asignación de fases, según que el interno estuviese clasificado en primer grado de tratamiento penitenciario o fuese preventivo con aplicación del art. 10.2 LOGP, además de indicar la documentación a acompañar a los respectivos acuerdos de la JRA: informe del ETCO e informe sobre inclusión o no en el FIES, fecha de clasificación en primer grado o aplicación del art. 10 LOGP, relación de sanciones sin cancelar, datos significativos sobre el comportamiento del interno desde la anterior revisión (incluyendo posibles sanciones y recompensas, así como traslados por cualquier causa), motivación, en su caso, del posible cambio de fase y posible propuesta de cambio de establecimiento con motivo de la revisión de fase.

<sup>81</sup> Sobre la base del reconocimiento a los internos 1º/art. 10.2 LOGP del derecho a mantener comunicaciones especiales que sólo puede ser limitado por razones de seguridad, interés del tratamiento o buen orden del establecimiento (párrafo 2º del art. 51.1 LOGP), algunas resoluciones judiciales no consideraron de recibo esta regulación (AJVP de Las Palmas de 10-03-92, AJVP nº 3 de Madrid de 14-03-91, AJVP de Granada de 25-07-94, AJVP de Puerto de Santa María de 27-01-95, con referencia específicamente a las llamadas telefónicas); vid. al respecto apartado 5.1.1 Capítulo III. No obstante, también se localiza alguna resolución en que, partiendo de lo preceptuado en el art. 97 RP/81 y de lo resuelto en la STC 89/87, de 3 de junio, se consideraba que esas normas ampliaban el contenido reglamentario y eran adecuadas, tanto en lo que se refería a las comunicaciones telefónicas como a las especiales (AJVP nº 3 de Madrid de 27-12-93 y AJVP nº 3 de Madrid de 22-06-94). Cuando se examinó, dentro de esta primera fase, el apartado dedicado a las relaciones con el exterior ya hicimos referencia a alguna otra resolución judicial que consideraba que los internos tenían derecho a las comunicaciones telefónicas y especiales.

3º) Transcurridos cuatro meses, siempre que las circunstancias no hubiesen variado, se le podía autorizar una comunicación especial al mes. Además, se podía aumentar en una hora el tiempo de estancia fuera de la celda.

4º) Concurriendo las mismas circunstancias y si las sanciones del interno hubiesen sido canceladas<sup>82</sup>, era posible aumentar el horario de salida de la celda un máximo de dos horas diarias para la realización de actividades específicas programadas e intensas. Además, finalmente, también podía aumentarse el número de internos que podían permanecer juntos en el patio, hasta un máximo de cuatro.

Resumiendo, relacionados con unos plazos temporales en los que el interno debía mostrar una conducta adaptada -y esto significaba que no hubiese sido sancionado por la comisión de faltas disciplinarias muy graves o graves- los estímulos positivos, ventajas o beneficios que el interno podría obtener estaban vinculados a posesión de un aparato de televisión en la celda, a la concesión de comunicaciones telefónicas y especiales, a la ampliación del horario fuera de la celda (bien para estar en el patio o bien para la realización de actividades específicas programadas e intensas) y, finalmente, al aumento hasta cuatro del número de internos que podrían permanecer juntos en el patio.

#### B) Estímulo negativo

Si el interno era sancionado por la comisión de una falta disciplinaria muy grave o grave, “quedarían automáticamente suspendidos los beneficios reseñados” hasta que no hubiesen transcurrido dos meses sin nuevas sanciones, momento en el que se procedía a reiniciar el proceso: obtención de ventajas o beneficios progresivos con el paso del tiempo.

FERNÁNDEZ ARÉVALO, si bien consideraba que las medidas de seguridad contenidas en la C/02-08-91 eran estrictas pero razonables, no tenía la misma opinión sobre ese sistema de estímulos positivos y aversivos: “[...] al tratar de establecer un política de modificación de conductas de conflictividad mediante el progresivo reconocimiento de derechos y beneficios supeditado a la ausencia de sanciones durante determinados periodos, se introdujeron restricciones y limitaciones de tales derechos no ajustadas a derecho, ya que el vigente marco legal y reglamentario los reconoce per se, independientemente de que se tenga o no buena conducta”<sup>83</sup>.

Precisamente, en la falta de fundamento legal y reglamentario de la idea de pretender vincular a la buena conducta la progresiva concesión de unos “derechos” que *per se* ya correspondían a los internos, observaba el mismo autor uno de los motivos de fracaso del programa de incentivación de la buena conducta diseñado en la C/02-

---

El AJVP de Murcia 05-05-94 consideraba adecuado que se celebrasen las comunicaciones especiales en una celda normal provista de barrotes y mirilla, ya que razones de seguridad aconsejaban que este tipo de comunicaciones no tuviesen lugar en las mismas dependencias que el resto de los internos, en atención a las características de los destinados en el departamento especial.

<sup>82</sup> Decía el art. 126.1 RP/81 que serían canceladas de oficio las anotaciones de sanciones disciplinarias que obrasen en el expediente personal del interno, siempre que concurriesen los siguientes requisitos:

a) Transcurso de seis meses para las faltas muy graves, tres meses para las graves y un mes para las leves, a contar desde el cumplimiento de la sanción.

b) Que durante dichos plazos el interno no hubiese incurrido en nueva infracción disciplinaria.

<sup>83</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 327.

08-91<sup>84</sup>. El otro motivo lo localizaba en la falta de una verdadera programación de actividades con intervención del ETCO<sup>85</sup>.

Retrospectivamente, salvo en lo relacionado con las llamadas telefónicas -de las que pensamos que no podían ser privados los internos sujetos al régimen cerrado, siempre que concudiesen los requisitos reglamentarios para su concesión (art. 99 RP/81)-, discrepamos de esa opinión doctrinal por cuanto no consideramos que la posesión de una televisión en la celda ni la celebración de comunicaciones especiales fueran, como tales, derechos reconocidos en la legislación penitenciaria entonces vigente. Precisamente, con respecto a las comunicaciones especiales, más bien ocurría lo contrario porque ya nos resulta archiconocido que el RP/81 las había vedado (art. 97) a los internos sujetos al régimen cerrado. Que, en base a lo dispuesto en la C/02-08-91, se pudiesen conceder bajo el cumplimiento de determinados requisitos a algunos internos 1º/art. 10.2 LOGP porque había ciertas garantías de hacer buen uso de las mismas, no podía implicar su conversión automática en un derecho para todos. Por otro lado, si la posesión de aparatos de televisión se había autorizado con carácter general por la C/26-09-88, nada había que oponer a que, también por normativa interna del CDI, se estableciesen ciertos requisitos para que los sujetos al régimen cerrado pudiesen disponer de aquéllos.

#### 4.1.2. Segunda fase

La asignación del interno a esta fase, acordada por el CDI, debía conllevar el traslado a un Establecimiento Penitenciario que, por sus características, reuniese las condiciones necesarias para albergar a este tipo de internos y permitiese el desarrollo de actividades y acceso al trabajo. A su llegada al nuevo destino, el recluso debía permanecer un mes en el Departamento de Ingresos sometido a observación, acordándose a continuación el pase a un Departamento de segunda fase (o su traslado a otro Centro, advertía la O/02-08-1991). El régimen aplicable durante este periodo de observación era idéntico al indicado para el periodo final de la primera fase.

La regulación de aspectos regimentales no específicamente contemplados entre las normas de la segunda fase, expresamente o por remisión a las de la primera, eran competencia de la JRA de cada Establecimiento.

Hay que aclarar que las excepciones impuestas a las normas comunes tipo por la C/02-10-1991 para ciertos internos ingresados en los Centros de Sevilla, Badajoz, Valladolid y El Dueso, evidentemente, no eran aplicables ahora puesto que era imposible que aquéllos estuviesen asignados a la segunda fase.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, págs. 344-345.

<sup>85</sup> *Ibid.*, pág. 345.

#### 4.1.2.1. Salidas al patio. Medidas de orden, control y seguridad. Remisión de información y actividades de seguimiento

Con respecto a las salidas al patio, la C/02-08-1991 advertía que los internos asignados a esta fase podían disfrutar entre cuatro y seis horas de vida en común, correspondiendo su concreta determinación a la JRA del Centro, conforme a lo previsto en el art. 46 RP/81. El mismo órgano colegiado era el competente para fijar el número de internos que podían salir simultáneamente.

Por lo que se refiere a las medidas de orden, control y seguridad, era de aplicación también a esta fase lo indicado para la primera con respecto al cacheo del interno a la entrada y salida de la celda, a la requisita y cacheo diario de éstas, a la colocación del interno al fondo de la misma cuando el funcionario hiciese acto de presencia y a la necesaria concurrencia dos funcionarios para proceder a su apertura y eventual salida del recluso. No era aplicable, en cambio, el procedimiento indicado para efectuar las salidas al patio.

Fuera aparte de las normas comunes-tipo de la C/02-08-1991 y como elementos incidentes, en el caso de traslados, conducciones y asistencia a juicio, si los internos, aún asignados a la segunda fase, estaban incluidos en el FIES-1 (RE), debían seguirse aplicando las normas de control y seguridad que ya conocemos por lo expuesto en este mismo apartado de la primera fase, recogidas en el Protocolo de 13-09-1991 y en la C/21-07-1992. Lo mismo cabe decir sobre la remisión de información y actividades de seguimiento impuestas por la C/06-03-1991, reguladora del FIES.

#### 4.1.2.2. Posesión de ropas, enseres y efectos dentro de la celda. Higiene, aseo y limpieza. Economato y cafetería. Relaciones con el exterior. Asistencia médica y sanitaria

Las normas sobre posesión de ropas, enseres y objetos dentro de la celda eran las mismas que las de la primera fase, entendiéndose, eso sí, que los internos podían tener en su celda un aparato de televisión, igual que en el último periodo de la primera fase.

Por lo que respecta a la higiene, aseo y limpieza, las normas sobre la de la celda y zonas comunes, depósito y control de útiles de limpieza y prestación del servicio de lavandería eran las mismas que las de la primera fase, mientras que lo relacionado con el afeitado, servicio de peluquería y duchas debía ser objeto de regulación por la JRA

Lo relacionado con la prestación del servicio de economato y cafetería también entraba dentro de las atribuciones competenciales de la JRA.

Ninguna mención hay entre las normas comunes de la segunda fase a las relaciones del interno con el exterior, por lo que debemos entender que podían celebrar las comunicaciones previstas reglamentariamente, incluidas las telefónicas y especiales, teniendo en cuenta lo que ya hemos expuesto para la primera fase. Debemos indicar nuevamente que si el interno estaba incluido en el FIES-1 (RE), sus comunicaciones

eran intervenidas y que las que fuese a celebrar con amigos y periodistas debían ser autorizadas previamente por la DGIP

La regulación y planificación de la asistencia médica y sanitaria era en esta fase competencia de la JRA, ya que ni hay normas específicas al respecto ni remisión a otras anteriores; conviene advertir que, igual que antes, si el interno estaba incluido en el FIES-1 (RE), la autorización previa para ser atendido por un profesional médico ajeno a Instituciones Penitenciarias, debía ser prestada por el CDI.

#### 4.1.2.3. Intervención del ETCO. Regulación de la revisión de asignación de fase. Actividades

Con respecto a la asignación de profesionales del ETCO, y al régimen de visitas y entrevistas, en las normas se hace una expresa remisión a lo estipulado para a lo dicho para la primera fase, igual que con respecto a su revisión. Sin embargo, nada se dice para la segunda de “contrato conductual” alguno por lo que debemos entender que sólo desplegaba sus efectos en la primera fase.

El ETCO debía programar detalladamente las diversas actividades que habían de realizar los internos, mencionándose al respecto las culturales, deportivas, recreativas o formativas. Se insistía en la necesidad de facilitar a los internos “la participación activa en talleres, cursos y todo tipo de actividades que sean programadas”; esta programación debía ser sometida al acuerdo de la JRA. Se preveía expresamente la visita y atención diaria del profesor de EGB para la realización de sus funciones específicas educativo-formativas. Debemos recordar que los internos, al ser asignados a la segunda fase, debían ser trasladados a un establecimiento que permitiera el desarrollo de actividades y el acceso al trabajo.

#### 4.2. La constitucionalidad de algunos aspectos del desarrollo del régimen cerrado realizado por la Circular de 2 de agosto de 1991

Sobre determinadas limitaciones regimentales contenidas en la C/02-08-91, se pronunció el TC en S 119/96, de 8 de julio, ya que dos internos 1º/art. 10.2 LOGP interpusieron recurso de amparo por supuesta vulneración de derechos fundamentales<sup>86</sup>. Antes de que recayera esa resolución definitiva, mediante ATC 241/94, de 15 de septiembre, se había acordado la suspensión del acuerdo de la JRA que, en aplicación del art. 10 LOGP, del art. 46 RP/81 y de la C/02-08-91, restringía determinados derechos de los dos internos recurrentes y de las resoluciones judiciales que lo confirmaban. Como atinadamente advierte RACIONERO CARMONA frente a los que esgrimieron esta última resolución para cuestionar o dejar en suspenso la inclusión de

---

<sup>86</sup> Vid. apartado 8 Capítulo II.

internos en el FIES<sup>87</sup>, el auto suspensivo nada tiene que ver con el Fichero, sino con la C/02-08-91 que no regula ningún aspecto del mismo<sup>88</sup>.

Los aspectos regimentales cuestionados en el recurso de amparo interpuesto eran, en concreto, el aislamiento en la propia celda durante 22 horas al día, la privación de mantener comunicaciones especiales y de disponer de aparato de televisión, ya que se estimaban vulnerados los derechos fundamentales a no sufrir tratos inhumanos o degradantes (art. 15 CE), a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de comunicación (art. 20 CE), a reunirse pacíficamente y sin armas (art. 21 CE), y a que la pena privativa de libertad que cumplían se orientase hacia la reeducación y reinserción social (art. 25.2 CE)

El TC desestimó el recurso de amparo en base a diferentes argumentos que pueden ser así extractados:

-Sólo merecen el calificativo de tratos inhumanos o degradantes aquellos que “acarreen sufrimientos de una especial intensidad o provoquen una humillación o sensación de envilecimiento distinto y superior al que suele llevar aparejado la simple imposición de la condena” (STC 65/1986); en concreto, se afirma en el FJ 2º que no constituyen tales los que suponen la privación a los reclusos de visitas íntimas (STC 89/1987).

-Dado que la conexión entre el derecho a la información y las comunicaciones especiales resulta muy lejana, el TC insiste en que la constitucionalidad de la privación de las comunicaciones especiales fue apreciada por la STC 89/1987, desde la perspectiva de los derechos garantizados en los arts. 15 y 18.1 CE (derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen), puesto que “la privación de libertad, como preso o como penado, es, sin duda, un mal, pero de él forma parte, sin agravarlo de forma especial, la privación sexual” y “puesto que una de las consecuencias más dolorosas de la pérdida de libertad es la reducción de lo íntimo casi al ámbito de la vida interior”, sin que esos supuestos supongan medidas que lo reduzcan más allá de lo que la ordenada vida en prisión requiere (FJ 3º)<sup>89</sup>.

-La posible vulneración del derecho de acceso a la información de los internos por no tener a su disposición en la celda de un aparato de televisión es una restricción fáctica que el TC considera que dispone de una adecuada cobertura legal (arts. 10 LOGP y 18 y 46 RP/81) y, en el marco de la restricción en enseres de disposición individual, como una medida de seguridad frente a internos calificados como peligrosos que no resulta ajena al canon de proporcionalidad que debe inspirarla (FJ 3º).

-En el FJ 4º el TC recuerda que la orientación de las penas privativas de libertad hacia la reeducación y reinserción social (art. 25.2 CE), no genera un derecho subjetivo

---

<sup>87</sup> En el AJVP nº 1 de Madrid de 17-08-95, con expresa invocación del ATC 241/94, de 15 de septiembre, se acuerda proceder a “estimar la queja del interno y en su consecuencia dejar sin efecto su inclusión en el llamado FIES debiendo tener el mismo trato que un interno común.” En parecido sentido también los Autos del mismo JVP de 22-02-95 y 23-02-95.

<sup>88</sup> RACIONERO CARMONA, F., *Derecho Penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*, Dykinson, Madrid, 1999, pág. 152. El error, según este autor, deviene de la equivocación sufrida por el autor de un trabajo publicado en LL, el 19-12-94.

<sup>89</sup> Sobre la privación de comunicaciones especiales a los internos sujetos al régimen cerrado vid. apartado 5.1.1 Capítulo-III y lo expuesto con anterioridad en éste.

a que cada aspecto de la organización de la vida en prisión se rija exclusivamente por el mismo, con independencia del también “fin primordial” de las instituciones penitenciarias de “retención y custodia de detenidos, presos y penados” (art. 1 LOGP), que comporta “garantizar y velar por la seguridad y el buen orden regimental del centro” (SSTC 57/1994, 129/1995, 35/1996). Dice el TC que éste último objetivo es el que expresamente persiguen las restricciones, contenidas en la C/02-08-91, a las que se atribuye su nula orientación hacia la reeducación y reinserción social, con patente desconocimiento de la carencia de exclusividad de este fin en la ejecución de la pena privativa de libertad (SSTC 19/1988, 28/1988, 150/1991, 55/1996).

A la STC 119/96, de 8 de julio, se formuló voto particular por parte del Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer, al que se adhirió el Magistrado Tomás S. Vives Antón, en el que se ponía en cuestión que el art. 10 LOGP sirviese -a los efectos de la adecuada cobertura normativa, que, ex art. 25.2 CE, se exige para la limitación de los derechos fundamentales de los reclusos- para fundamentar una medida de aislamiento de 22 horas diarias en cuanto, por la misma, podía quedar más restringido su ya restringido derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE).<sup>90</sup>

No fue la anterior la única ocasión en que el TC se pronunció sobre la “constitucionalidad” de algunas limitaciones regimentales contenidas en la OC/02-08-91, ya que en la STC 143/1997, de 15 de septiembre, se volvió sobre el particular. En efecto, una de las cuestiones planteadas por el recurrente en amparo era que las restricciones que conlleva la aplicación del régimen cerrado pudiera concretarse mediante simples circulares, teniendo en cuenta que las limitaciones de los derechos fundamentales de los reclusos, a tenor del art. 25.2 CE, sólo pueden verse limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria.

El TC consideró que para poder estimar la alegación anterior hubiese resultado imprescindible que las normas aplicadas hubieran restringido, más allá de lo permitido por la Ley penitenciaria, un derecho fundamental del actor de los incluidos en el Título I CE; sin embargo, en la demanda no se concretaba tal lesión “ni esta se deduce del análisis de las normas que la Circular de 2 de agosto de 1991 dedica a regular la denominada ‘Segunda fase’ aplicada” (FJ 2º). Después de sintetizar el objeto de regulación de esas normas, no detectó el Tribunal “ninguna determinación que restrinja un derecho fundamental de los aludidos o reduzca de forma esencial el ya meromado status libertatis del penado fuera o más allá del marco diseñado por la Ley Penitenciaria y su Reglamento” (FJ 2º).

#### 4.3. Comentarios sobre la segunda configuración del FIES con respecto a determinados internos sujetos al régimen cerrado

Según la terminología que venimos utilizando, el proceso de “construcción” de las modificaciones regimentales vinculadas al FIES con respecto a determinados internos situados en régimen cerrado quedó prácticamente ultimado con la incorporación

---

<sup>90</sup> Nos remitimos a lo expuesto en el apartado 8 del Capítulo II sobre este voto particular al comentar los aspectos regimentales del régimen cerrado en la LOGP.

a sus normas reguladoras de las especificaciones -de los elementos incidentes- que hemos ido describiendo en los apartados anteriores. ¿Se creó con ello una categoría regimental específica (“régimen FIES”) al margen del régimen cerrado? Pensamos que no. Otra cosa es que algunas de las medidas ordenadas fueran criticables, bien por vulnerar directamente la legalidad vigente o bien porque su forma de ejecución o periodicidad pudiese vulnerarla.

Desde nuestro de punto de vista, las normas que acabamos de analizar -que, no sobra decirlo, *no eran, como tales, normas reguladoras del Fichero*- incidían, no cabe duda alguna, sobre determinados aspectos del régimen de vida al que estaban sometidos algunos internos pero lo hacían en base a su potencial peligrosidad -que, volvemos a decir, había motivado ya una clasificación penitenciaria determinada- *no porque estuvieran incluidos en el Fichero*.

El tema podía presentarse, incluso en base al sistema de individualización científica, de la siguiente forma. No todos los internos 1º/art. 10.2 LOGP y sujetos al régimen cerrado tienen idénticos niveles de peligrosidad; los que tienen un nivel máximo son incluidos en una base de datos para operar un mayor control y seguimiento y, además, para adoptar con ellos algunas medidas de control y seguridad más intensas. Éstas, ¿podían haberse operado sin que existiese Fichero alguno o sin introducir a determinados reclusos en el mismo? No tenemos ninguna duda a la hora dar una respuesta afirmativa, ya que hubiera bastado con que, por la vía de la normativa interna, se hubiese ordenado, por ejemplo, que todos los internos que hubiesen causado la muerte de compañeros de internamiento o protagonizado secuestros de funcionarios fuesen objeto de medidas de control y seguridad más intensas.

Bien, de una forma u otra, en nuestra particular consideración y descripción del proceso de construcción de las modificaciones regimentales enlazadas al FIES, podemos ofrecer ahora un esquema-resumen de elementos incidentes en el régimen de los internos 1º/art. 10.2 LOGP que estaban incluidos en aquél, diferenciando los que eran de aplicación a todos y los que lo eran sólo para los ingresados en los Centros de Sevilla-2, Badajoz, Valladolid y El Dueso.

A) Elementos incidentes de aplicación general:

- 1º) Intervención de comunicaciones (OC/06-03-91).
- 2º) Posibilidad de restricción de comunicaciones en cuanto a las personas -amigos y periodistas- (OC/06-03-91).
- 3º) Posibilidad de limitación de la asistencia médica privada extrapenitenciaria (OC/06-03-91).
- 4º) Cambios de celda semanales (OS/28-05-91)
- 5º) Inspecciones oculares en las rondas nocturnas (OS/28-05-91)
- 6º) No asignación de celdas contiguas (OS/28-05-91)
- 7º) Aplicación del protocolo de traslados, incluido control con rayos-X (Protocolo 13-09-91, reiterado por la C/21-07-92).

B) Elementos incidentes de aplicación a los internos ingresados en los Centros de Sevilla-2, Badajoz, Valladolid y El Dueso (OC/02-10-91):

1º) Todos los señalados en la letra A.

2º) Salida al patio sólo durante una hora y en solitario. A partir de la C/12-02-92 el horario de patio fue el general de la C/02-08-91 pero se mantuvo la salida en solitario de los internos.

3º) Utilización de las esposas como medio coercitivo en los desplazamientos fuera de la celda (medida suprimida por la C/12-02-92)

4º) Prohibición de utilización de prendas de vestir propias y obligación de utilizar las que les proporcionase el Establecimiento (también esta medida se suprimió por la C/12-02-92).

Debemos insistir en que, por lo dispuesto en la OC/02-10-91, los elementos del apartado B tenían un ámbito subjetivo de aplicación muy claro. Otra cosa es que lo reglamentado sólo para unos Centros se extrapolara a otros en los que, por vía de hecho, se aplicaron todas o algunas de esas limitaciones a los internos 1º/art. 10.2 LOGP incluidos en el FIES-1 (RE) que en ellos permaneciesen. En este sentido, la OC/02-10-91 tuvo una fuerza expansiva que desbordó su declarado ámbito aplicación<sup>91</sup>.

La aplicación de algunas de las medidas anotadas, que operaban como elementos incidentes en el régimen cerrado, fueron cuestionadas, como hemos visto, por la doctrina y por diferentes órganos de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria<sup>92</sup>. Y lo fueron hasta tal punto que, en ocasiones, se consideró que el resultado de su incidencia en el régimen cerrado era la creación administrativa, mediante normas de organización interna, de una categoría regimental nueva, no prevista en la LOGP ni en el RP/81 que la desarrollaba. Por ello no es de extrañar que, introducidos en la VII Reunión de JVP,<sup>93</sup> hoy día, en los “Criterios de actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XVI reuniones celebradas entre 1981 y 2007”<sup>94</sup>, se pueda leer lo siguiente:

“ 41.- Régimen de los clasificados en primer grado.

No existe ningún régimen penitenciario especial distinto de los regímenes ordinario, abierto, y cerrado a los que se refiere la Ley Orgánica General Penitenciaria.

El régimen cerrado debe diferenciarse claramente del aislamiento en celda, por cuanto no constituye una sanción permanente, y el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria debe aplicarse restrictivamente por su carácter excepcional. A los internos denominados por la Administración penitenciaria FIES (*Ficheros de Internos de Especial Seguimiento*), incluidos en el grupo uno R.E., les será de aplicación como mínimo y en todo caso el régimen establecido en el artículo 46 del Reglamento Penitenciario, con las actividades y limitaciones específicamente contenidas en dicho precepto. (Aprobado por unanimidad).”

<sup>91</sup> Demostración evidente de ello fueron las resoluciones de JVP que hemos ido anotando con jurisdicción sobre otros Centros Penitenciarios que no eran los señalados en la OC/02-10-91.

<sup>92</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., *op. cit.*, pág. 329 y MAPELLI CAFFARENA, B., *op. cit.*, pág. 352.

<sup>93</sup> Celebrada en Madrid, en los días 24 a 27 de septiembre de 1993.

<sup>94</sup> Texto refundido y depurado actualizado a octubre de 2008.

Como motivación del acuerdo consta el siguiente texto que, por su interés, reproducimos:

“Debe llamarse la atención sobre el hecho de que, durante el anterior Gobierno del PSOE, el Congreso de los Diputados aprobó una moción, en el sentido de que los FIES tenían que ser suprimidos, regulándose en el Reglamento penitenciario el estatuto jurídico de quienes se encontraran en tal situación. Al final, lo que se hizo fue un nuevo Reglamento, aprobado por R.D. 190/1996, de 9 de febrero, pero sin embargo los FIES no fueron suprimidos y continúan siendo objeto de regulación en las Circulares de la Administración penitenciaria, cuya aptitud jurídica para regular cuestiones tan vinculadas a los derechos fundamentales de la persona es más que dudosa.”

En aquéllos años no sólo fueron objeto de crítica las medidas materiales que nosotros hemos llamado elementos incidentes en el régimen cerrado, sino también el instrumento a través del cual se establecieron, esto es las órdenes, circulares e instrucciones del CDI. Así, FERNÁNDEZ ARÉVALO recoge el siguiente texto contenido en la Memoria de la Fiscalía General del Estado, presentada el 15 de septiembre de 1993:

“Bajo la falsa apariencia de meras directrices de organización interna, (la Administración Penitenciaria), establece pautas de actuación que en ocasiones cercenan o limitan los derechos de los internos y en otras los amplían, creando situaciones de privilegio, constituyendo una especie de normas penitenciarias paralelas de ámbito exclusivamente administrativo, totalmente arbitrarias y cambiantes [...]

Con ello no queremos decir que la Administración Penitenciaria no puede tener sus propias normas internas ..., sino que esas normas administrativas nunca pueden superar el marco legal vigente [...]<sup>95</sup>.”

Insistimos en nuestro planteamiento de partida, la crítica -que, retrospectivamente, compartimos y consideramos justificada en muchos casos, tal y como hemos venido diciendo- a algunas de las medidas a adoptadas con algunos internos 1º/art. 10.2 LOGP sujetos al régimen cerrado que estaban incluidos en el mismo no podía extenderse a un cuestionamiento general del FIES, sino que debía constreñirse a aquéllos elementos incidentes en el régimen cerrado que chocaban con la legalidad vigente en el momento<sup>96</sup>. El planteamiento desenfocado de algunas críticas y su desbordamiento más allá de lo que se pueden considerar jurídicamente criticable es apreciable una vez que, pasado el tiempo y eliminados los elementos incidentes más cuestionables o modificados de forma que en nada afectasen los derechos de los internos y a su posición jurídica, el FIES sigue siendo anatemizado por parte de algunos autores<sup>97</sup>.

No ya con respecto a sus incidencias en el régimen cerrado, sino con relación al FIES en general, como puede bien imaginarse, han ido recayendo diferentes

---

<sup>95</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, *op. cit.*, pág. 342. Vid. al respecto de las órdenes, circulares e instrucciones lo indicado al comienzo de este Capítulo

<sup>96</sup> Contenidos, reiteramos, en normas que no regulaban el Fichero como tal, sino que determinaban actuaciones para con algunos de los internos incluidos en el mismo

<sup>97</sup> Señaladamente, BRANDARIZ GARCÍA, J.A., “Departamentos especiales y FIES-1 (CD): ‘la cárcel dentro de la cárcel’, *Panóptico*, nº 2, nueva época, segundo semestre, 2001, *passim* y RIOS MARTÍN, J.C., “Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES). Análisis de la normativa reguladora, fundamentos de su ilegalidad y exclusión del ordenamiento jurídico” en *CDP nº 3*, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 1997, *passim*; puede consultarse en <http://www.icam.es>. Vid. apartado 2 Capítulo V.

pronunciamientos judiciales. En la época en que estaba en vigor la normativa reguladora a la que nos hemos ido refiriendo -fundamentalmente la C/06-03-91- se pueden localizar resoluciones en que se desestimaban las quejas de los internos por su inclusión en el Fichero y otras en las que resultaba más cuestionado si implicaba efectos negativos para los incluidos. Entre las primeras podemos citar el AJVP nº 1 de Madrid de 19-08-93, que sólo detectaba un seguimiento más estricto que para el resto de los internos y el AJVP de Ocaña de 09-02-94, que no apreciaba que la inclusión en el Fichero vulnerase los derechos reconocidos a los reclusos en el art. 25.2 CE. Entre los segundos, podemos citar el AJVP nº 3 de Madrid de 08-08-94 para el que el FIES sólo tenía eficacia *ad intra* de la Administración Penitenciaria sin que pudiese modificar en modo alguno la posición jurídico penitenciaria de los internos definida por la LOGP y el RP/81 ni, por supuesto, restringir sus derechos.

## 5. LAS REFORMAS DE 1995

Básicamente, a nuestros efectos, lo que denominamos como reformas de 1995 con respecto al régimen cerrado pivotaron en torno a la I 7/95, de actualización de las normas de los departamentos especiales y a la I 8/95, relativa al FIES. Con respecto al Fichero, ambas en conjunto supusieron una “deconstrucción” del mismo, especialmente con respecto al antiguo colectivo de internos FIES-1 (RE). Vamos a ver en este apartado, en primer lugar, la nueva normativa específica reguladora del Fichero de 1995 que condujo a una nueva configuración del mismo para centrarnos posteriormente en el desarrollo del régimen cerrado que hizo la I 7/95.

### 5.1. La nueva configuración (“deconstrucción”) del FIES

Decía la I 8/95 que la necesidad de disponer de una amplia información de determinados grupos de internos por el delito cometido, trayectoria penitenciaria o integración en formas de criminalidad organizada, exigía la creación y mantenimiento de una base de datos que permitiese conocer sus intervenciones, además de “una adecuada gestión regimental, ejerciendo un control adecuado frente a fórmulas delictivas altamente complejas y potencialmente desestabilizadoras del sistema penitenciario”. Si bien con algunas modificaciones posteriores, quedó así desde entonces configurado formalmente el FIES como una base de datos de carácter administrativo, en la que los obtenidos como consecuencia del seguimiento efectuado sobre determinados internos, venían referidos a su situación penal, procesal y penitenciaria, considerándose como una prolongación de su expediente personal, dejando claro la I 8/95 que la inclusión en el Fichero no debía prejuzgar su clasificación, vedar su derecho al tratamiento, ni suponer la fijación de una vida regimental distinta de aquélla que reglamentariamente le viniese determinada.

El Fichero incluía, como en su primera configuración, distintas agrupaciones de internos, habiéndose adicionado a las originales dos nuevas. Los grupos eran los siguientes: FIES-1 CD (CONTROL DIRECTO), FIES-2 NA (NARCOTRAFICAN-

TES)<sup>98</sup>, FIES-3 BA (BANDAS ARMADAS)<sup>99</sup>, FIES-4 FS (FUERZAS DE SEGURIDAD Y FUNCIONARIOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS)<sup>100</sup> y FIES-5 CE (CARACTERÍSTICAS ESPECIALES)<sup>101</sup>.

En el FIES-1 (CD) debían incluirse aquéllos internos especialmente conflictivos y peligrosos, protagonistas o inductores de alteraciones regimentales muy graves que hubiesen puesto en peligro la vida o integridad de los funcionarios, autoridades, otros internos o personal ajeno a la Institución Penitenciaria, tanto dentro como fuera del Centro Penitenciario con ocasión de salidas para traslados, diligencias u otros motivos. Si recordamos, en la normativa anterior relativa al FIES (C/06-03-1991) la delimitación de este colectivo de internos era más corta y menos precisa puesto que se hizo aludiendo únicamente a su clasificación en primer grado o aplicación del art. 10.2 de la LOGP y a que fuesen considerados potencialmente muy peligrosos por su trayectoria penitenciaria; ahora, la especial peligrosidad conflictividad se debía haber materializado en actos que hubiesen puesto en peligro la vida o integridad de las personas.

Después de perfilar los distintos colectivos integrantes del FIES, la I 8/95 entraba en la definición de los datos que éste almacena, en las fuentes de donde se alimenta<sup>102</sup>, en la atribución competencial para proceder al alta y baja -que correspondería al CDI, de oficio o a propuesta de los responsables de los Establecimientos- y en la transferencia de información. Con respecto a ésta última, se indica que se suministraría única y exclusivamente a las Unidades autorizadas de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios (SEAP), en todo caso, “según las prevenciones de la Ley Orgánica 5/92, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal”. De la misma forma, estaba previsto el traslado de los datos o informes relevantes a la autoridad judicial o policial que fuesen de interés para la prevención de actividades delictivas o para la marcha del proceso y también a los responsables de los centros penitenciarios de los indicios o datos que pudiesen

---

<sup>98</sup> Un poco antes de la aparición de la I 8/95, la I 6/95, de 15 de febrero, operó una regulación de todo lo relacionado con el colectivo FIES-2 (NA), derogando, con respecto a esos internos la C/06-03-1991, la C/28-05-91, que modificó la anterior, y todas las anteriores del mismo o inferior rango cuyo contenido se opusiese a la misma. En el FIES-2 NA se incluyeron aquéllos internos presos o penados, presuntos autores o autores de delitos contra la salud pública (tráfico de drogas o estupefacientes) u otros delitos íntimamente ligados a éstos (evasión de divisas, blanqueo de dinero...), cometidos por grupos organizados nacionales o extranjeros, y aquéllos que, a través de informes de las Fuerzas de Seguridad, colaboran o apoyan a estos grupos.

<sup>99</sup> En el FIES-3 BA quedaron localizados todos aquéllos internos ingresados por vinculación a bandas armadas o elementos terroristas, y aquéllos que, a través de informes de las Fuerzas de Seguridad, colaboran o apoyan a estos grupos.

<sup>100</sup> Colectivo añadido con posterioridad a la C/06-03-91. Se integraron en el FIES-4 (FS) los internos que pertenecían o habían pertenecido a los colectivos profesionales de las Fuerzas de Seguridad del Estado o Funcionarios de Instituciones Penitenciarias, cuya integridad física y seguridad es necesario proteger.

<sup>101</sup> Éste último colectivo se adicionó al FIES por Circular de 28 de julio de 1993. En contraposición a los anteriores, forma una agrupación heterogénea, ya que se incluyen internos muy dispares: los que evolucionan de forma muy positiva en el colectivo “RÉGIMEN ESPECIAL” -la I 8/95, en este concreto aspecto y seguramente por un error material, habla de régimen especial en lugar de referirse a la categoría sustitutiva de “Control Directo”-; los vinculados a la delincuencia común de carácter internacional; los autores o presuntos responsables de delitos extraordinariamente violentos contra la libertad sexual, que además hayan causado gran alarma social; y, finalmente, los ingresados por negarse a realizar el servicio militar o prestación social sustitutoria.

<sup>102</sup> Los datos del Fichero se dividen en dos grandes bloques: objetivos (filiación, penales y procesales, penitenciarios, incidencias protagonizadas, actividad delictiva y relaciones con el exterior) y subjetivos (del protocolo del interno -informes de los profesionales-, de los medios de comunicación y de otras Unidades de la SEAP). La información, en consecuencia, se recibiría de los Centros Penitenciarios (expediente, protocolo y otros informes) y de otras Unidades de la SEAP.

servir para la prevención de incidentes; en todo caso, la transferencia de información debía hacerse de forma aislada e independiente.

La I 8/95 expresamente no derogó la C/06-03-1991, con lo cual debemos pensar que en aquélla época quedó vigente de ésta todo lo que no se opusiese a la posterior, siempre y cuando no hiciese referencia al colectivo FIES- 1 (CD), antes (RE)<sup>103</sup>, pues sus disposiciones, como enseguida veremos, si fueron derogadas expresamente por la I 7/95, reguladora del régimen cerrado. En consecuencia, con respecto a ese concreto colectivo de reclusos (los sujetos al régimen cerrado), la única normativa posible de aplicación estaba constituida por las nuevas Instrucciones 7/95 y 8/95 y en modo alguno por las anteriores<sup>104</sup>. La difusa mención de internos sujetos a un control directo en la I 7/95, dedicada al desarrollo del régimen cerrado, y la incorporación a ésta de gran parte de los mecanismos y sistemas de control, información y seguimiento de la C/06-03-1991, quedó complementada con la I 8/95, específicamente dedicada al FIES.

En opinión de MAPELLI CAFFARENA, con todas las reformas relativas al FIES producidas en 1995, sólo parcialmente se logró evitar “que la condición de interno fichado tenga implicaciones regimentales”, motivo por el cual manifestaba su escepticismo sobre las modificaciones normativas operadas<sup>105</sup>. Al respecto, cuestionaba que la capacidad “para mantener un nivel de información de los aspectos más insignificantes de la vida de los internos fichados, tal y como exige las referidas circulares”, no tuviese como efecto que *de facto* se les sometiese a unas condiciones regimentales más severas<sup>106</sup>. Con todo, estimaba que era muy difícil de compadecer con el principio de legalidad el diseño “por circulares” de todo un dispositivo de seguridad que afecta gravemente a derechos como la intimidad, la libertad o el desarrollo integral de la personalidad<sup>107</sup>.

Aunque MAPELLI parece referirse más a los internos “fichados” que no estuviesen sujetos al régimen cerrado pues entonces si que el endurecimiento regimental estaría amparado por normas legales y reglamentarias, es necesario decir que, con las reformas de 1995 todos los elementos incidentes en el régimen cerrado -es decir, el endurecimiento en el sistema de vida aplicado- vinculados al FIES que podían ser de alguna forma cuestionados fueron suprimidos o modificados. Al respecto, al final de este apartado, igual que hicimos con anterioridad, ofreceremos un esquema de elementos incidentes; su análisis comparativo permitirá captar a fondo las importantes modificaciones de 1995 sobre la cuestión. Por otro lado, fuera ya de las afectaciones regimentales concretas, si el FIES como instrumento de comunicación, sistematización y gestión de determinados datos e información afectase a derechos tales como la intimidad, la libertad o el desarrollo integral de la personalidad pensamos que hace ya mucho tiempo que hubiese sido declarado inconstitucional<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> O al colectivo FIES-2 (NA), a tenor de lo dispuesto en la I 6/95, a la que acabamos de aludir.

<sup>104</sup> Consecuentemente, debía entenderse que si el interno 1º/art.10.2 LOGP estaba incluido, por ejemplo, en el colectivo FIES-3 (BA), le seguirían siendo de aplicación las estipulaciones de la OC/06-03-1991.

<sup>105</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *op. cit.*, pág. 354.

<sup>106</sup> *loc. cit.*

<sup>107</sup> *loc. cit.*

<sup>108</sup> Sin embargo, el TC no se ha pronunciado nunca sobre el tema. Al respecto, la única ocasión que ha tocado el tema del FIES ha sido para declarar la extemporaneidad de la demanda (STC 189/94, de 20 de junio). El *petitum* de la demanda consistía en la exclusión de un interno del FIES-4 (FS), que el demandante entendía ilegal por atentar contra el principio de igualdad al ser discriminado por razón de su profesión.

Cuando desplegaba su vigencia la I 8/95 algunas resoluciones judiciales no encontraron que la inclusión de un interno en el FIES vulnerase sus derechos fundamentales, ni sus derechos o beneficios penitenciarios porque no suponía la aplicación de medidas no previstas en la LOGP (AJVP de Puerto de Santa María de 28-03-95, AJVP de Granada de 11-07-96 -en el mismo sí se cuestiona la inclusión de un interno en el FIES 2 como narcotraficante porque no había sido condenado como tal-, AJVP nº 1 de Madrid de 04-12-96 y AJVP de Valladolid de 14-02-97). Sin embargo, las resoluciones del JVP nº 3 de Madrid fueron especialmente combativas con el Fichero. Así, en el Auto de 22-03-95 el Fichero es declarado ilegal por carecer de apoyatura legal o reglamentaria y, en consecuencia, se acuerda la inaplicación de la I 8/95 en los Centros de su jurisdicción; en el de 14-07-95 se presume que la inclusión en el FIES tiene alguna utilidad e infiere de esa presunción que esa utilidad no puede ser otra que la limitación, menoscabo o derogación de derechos penitenciarios, correspondiendo a la Administración Penitenciaria la prueba en contrario<sup>109</sup>; en el Auto de 02-11-95, cuando un interno incluido en el Fichero terminó reconociendo que se le trataba igual al resto, se acusa a la Administración Penitenciaria de vulnerar el principio de eficacia (ex arts. 103.1 CE y 3.1. LRJ-PAC), ya que se habría diseñado un dispositivo que no serviría para nada. Resolviendo el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal (MF), el AAP de Madrid de 28-02-96, con referencia al AJVP nº 3 de Madrid de 22-03-95, desde nuestro punto de vista, dejó las cosas en sus justos términos, declarando, primero, la falta de jurisdicción del JVP para acordar la inaplicación de la I 8/95 y, segundo, que no constaba que por la inclusión en el FIES se hubiesen desconocido los derechos y privilegios penitenciarios del interno.

## 5.2. El régimen cerrado en la Instrucción 7/95, de 28 de febrero

El apartado preliminar de la I 7/95, después de hacer una telegráfica mención a los preceptos legales y reglamentarios que regulaban el régimen cerrado, aludía a los principios de seguridad, orden y disciplina que debían considerarse fundamentales en esa tipología regimental, sin que ello supusiese, no obstante, una merma de las actividades tratamentales. De lo que se trataba con el régimen cerrado, se indicaba, era de propiciar cambios sustanciales en la conducta y personalidad de aquéllos internos autores de gravísimos delitos contra la vida, libertad e integridad de otros reclusos o funcionarios, que aparecían incapacitados para el desarrollo de una convivencia normal y ordenada y cuya energía desestabilizadora generaba una conflictividad tan intensa como persistente. Con este objetivo, se consideraba necesario el establecimiento de una normativa que desarrollase el art. 46 RP/81, donde la “rigidez de las normas y controles les impida poner en peligro bienes jurídicos esenciales de la comunidad penitenciaria”; esa normativa, a tenor de la nueva Instrucción sería diferente según se tratase “de Departamentos Especiales o de Centros Cerrados”.

Podía percibirse, ya de entrada, que la I 7/95 dio un nuevo giro en los términos y expresiones utilizadas para, nominalmente, resucitar el régimen propio de los

---

<sup>109</sup> Llama la atención que, en este caso, el JVP no apreciase *per se*, en base a la queja del interno, vulneración alguna de derechos o beneficios, sino que correspondiese a la Administración demostrar que no lo había.

Departamentos Especiales que el RD 787/1984, con la derogación del art. 47 RP/81, se había encargado de suprimir, negando la existencia de una dualidad de regímenes dentro del cerrado.

La I 7/95 dejaba constancia, asimismo, de que el abordaje de la intervención con ese colectivo de internos pasaba por la consideración de tres necesidades. En primer lugar, dada la sensibilidad del objeto de regulación, dotar de un mayor rango a la normativa que se encargase de desarrollarla para lo cual se anunciaba que el nuevo Reglamento Penitenciario, a la sazón en proceso de elaboración, la recogería, adquiriendo por lo tanto las nuevas normas del CDI un marcado carácter de provisionalidad. En segundo lugar, la puesta en marcha de un “Programa de Recuperación” de estos internos que fuese capaz de compatibilizar, de forma realista, las actividades educativas, formativas, recreativas, culturales, ocupacionales y deportivas con las necesidades de seguridad<sup>110</sup>. En tercer lugar, y finalmente, el establecimiento de mecanismos de control que posibilitasen la disposición de una información lo más detallada y completa posible, a fin de que se adoptasen las decisiones que resultasen más ajustadas a la realidad penitenciaria y a la evolución y trayectoria personal del interno.

La efectividad y los resultados conseguidos de lo que hemos denominado bloque normativo de 1991 fueron puestos de manifiesto también en el apartado preliminar de la I 7/95. De esta forma, se resaltó la “experiencia altamente positiva del plan actual de intervención, que ha conseguido reducir el número de incidentes significativos en los Establecimientos Penitenciarios en un porcentaje cercano al 50 %, aumentándose éste hasta el 70 % en el supuesto de agresiones y retenciones a profesionales de la Institución”<sup>111</sup>.

Sin embargo, la I 7/95 derogó expresamente todas las normas indicadas, incluida la C/06-03-1991, reguladora del FIES, “en todo lo referente al denominado colectivo RÉGIMEN ESPECIAL” pero esa derogación, en buena medida y como tendremos oportunidad de ver, no fue tan material como formal, ya que la gran mayoría de mecanismos y sistemas de control, seguimiento y recogida de información fueron incorporados a la propia I 7/95, sólo que, salvo lo indicado para su derogación y de forma harto significativa, ni una sola vez se menciona el acrónimo FIES, echándose mano, de manera un tanto eufemística, de la denominación “control directo” en el apartado de la I 7/95 denominado “Aspectos referidos al control”, con lo cual, sin decirlo, se vinculaba a esos internos con el nuevo colectivo FIES-1(CD) de la I 8/95, específicamente reguladora del Fichero. Así, los internos antes incluidos en el colectivo RE del FIES ahora pasaban a ser internos tributarios de un Control Directo, manteniéndose toda una serie de mecanismos de control e información y de un sistema de seguimiento parecido, cuando no igual, al anterior, ahora bien, regulado en la propia I 7/95 y no en la dedicada concretamente al FIES. Daremos cuenta de ellos cuando corresponda.

La derogación formal y no material en los mecanismos y sistemas de control, seguimiento y recogida de información no pasó desapercibida para MAPELLI

---

<sup>110</sup> El acrónimo de ese programa era PRIC (Programa de Recuperación de Internos Conflictivos).

<sup>111</sup> Vid. los datos que hemos ofrecido en el apartado 1 de este Capítulo.

CAFFARENA, autor para el que las coincidencias entre lo derogado y lo instituido por la I 7/95 eran fácilmente detectables<sup>112</sup>.

Es evidente que, después del expreso reconocimiento de la efectividad y de los buenos resultados de las actividades de intervención emprendidas, reconocidos en la propia I 7/95, la Administración Penitenciaria no podía permitirse el lujo de hacer cambios materiales de excesivo calado en la intervención con determinados internos optando, en consecuencia, por una serie de cambios formales y de algunos materiales que no variaban la cimentación y los muros de carga del edificio construido con la normativa no reglamentaria anterior. Por eso, con referencia al devenir del FIES como tal, en esta etapa hemos podido hablar de una “deconstrucción” que, afectando a los elementos incidentes más cuestionables que se habían ido superponiendo a la regulación original del Fichero, no alteró significativamente todo lo relacionado con la comunicación, sistematización y gestión de determinados datos e información.

### 5.3. Modalidades de vida dentro del régimen cerrado

La I 7/95 ya no habla, como habían hecho las anteriores, de fases dentro del régimen cerrado, sino de “modalidades” dentro del régimen cerrado: la modalidad A que se aplicaría en Departamentos Especiales y la modalidad B que se aplicaría en Centros o Departamentos Cerrados<sup>113</sup>. Esta diferenciación de regímenes dentro del régimen cerrado, con referencia a la I 7/95, fue cuestionada en el AJVP de Granada de 31-07-95 al considerar que el art. 10 LOGP “no admite grados dentro del mismo”<sup>114</sup>. Como ya hemos reiterado en varias ocasiones, no compartimos en absoluto esa posición.

#### 5.3.1. Modalidad A: Departamentos Especiales

Vamos a ajustarnos básicamente al mismo esquema expositivo seguido hasta el momento.

---

<sup>112</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *op. cit.*, pág. 354.

<sup>113</sup> Al final de la I 7/95, se incluyó una relación de Departamentos Especiales y de Departamentos Cerrados. Tenían la primera consideración los existentes en los Establecimientos Penitenciarios de Valladolid, Jaén, Villabona (Asturias), Daroca (Zaragoza), Logroño, Murcia, Madrid-3 (Valdemoro) y Madrid-5 (Soto del Real) y la segunda los de Valencia Preventivos, Badajoz, Puerto-1 (Puerto de Santa María), Almería, Alicante, Zamora, Madrid-3 (Valdemoro) y Monterroso (Lugo). Un poco después, mediante la Circular de 23 de marzo de 2005 (C/23-03-95) -por la que se dieron instrucciones complementarias a la I 7/95- esta relación cambió; por un lado, se añadió a la nómina de Departamentos Especiales los existentes en los Centros de Ávila, Monterroso y Puerto-1, dejando de considerarse como tal el de Murcia y, por otro, se consideraban Departamentos Cerrados los existentes en los Centros Penitenciarios de Ávila y Jaén y, de forma transitoria, hasta tanto adquiriese plena operatividad el correspondiente a Madrid-3, los de los Centros de Castellón y Burgos.

<sup>114</sup> Desde nuestro punto de vista, en esta resolución son apreciables importantes equívocos y confusiones entre lo que es la sujeción al régimen cerrado (por clasificación o regresión a primer grado o por aplicación del art. 10 LOGP a preventivos) y la inclusión de algunos internos en el FIES. Así, por ejemplo, en el siguiente pronunciamiento: “[...] cualquier inclusión en el otrora denominado Fichero FIES de régimen especial RE-1 (o de Control Directo) se comunique a este Juzgado para autorización, si procediera, de dicho régimen, en cumplimiento de lo establecido en el art. 76.j en relación al art. 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.”. Este mandato olvida, obviamente, que lo que la LOGP estipula es que el JVP conozca de la aplicación del régimen cerrado a los internos, no de su inclusión en el FIES; confundir una cosa y la otra “supone un error conceptual grave” (RACIONERO CARMONA, F., *op. cit.*, pág. 148).

### 5.3.1.1. Salidas al patio

En principio, se mantiene la misma regulación de la OC/26-06-1989 y de la C/06-03-1991, debiendo hacer, no obstante, una observación y es que la nueva I 7/95 no se refería a la sala de estar o de día en términos de eventual existencia, sino que, por el contrario, dio por hecho que si las condiciones meteorológicas no permitiesen la salida al patio ésta se haría “en sala de estar o de día”.

En cuanto a la duración de las salidas fuera de la celda, la novedad residió en que las dos horas previstas de patio podrían aumentarse en una hora para la realización de actividades previamente programadas. Estos periodos de tiempo parecieron escasos a varios JVP que lo aumentaron a dos horas de patio y dos horas de actividades programadas<sup>115</sup>.

También en principio, el número de internos permaneció invariable puesto que no podían salir al patio más de dos internos juntos<sup>116</sup>. Sin embargo, ahora también se contemplaba una excepción vinculada a la realización de actividades programadas puesto que, para ese caso, el número de internos podría aumentarse hasta un máximo de seis internos. El máximo de internos aumentó ostensiblemente puesto que en la C/02-08-1991, transcurridos cuatro meses de conducta adaptada, el número máximo de internos era de cuatro.

Dentro de este aspecto, debemos indicar que, habiendo operado la I 7/95 la derogación expresa de la C/02-10-1991 (relativa a las excepciones de las normas comunes tipo de régimen cerrado para algunos internos ingresados en los Establecimientos Penitenciarios de Sevilla-2, Badajoz, El Dueso y Valladolid), no había ya previsión normativa alguna para que los internos saliesen al patio sólo una hora y en solitario.

### 5.3.1.2. Medidas de orden, control y seguridad. Remisión de información y actividades de seguimiento

Se mantuvo la necesidad de que cuando los internos se encontrasen en sus respectivas celdas, salvo en las horas de descanso nocturno o siesta, se colocasen al fondo cuando el funcionario hiciese acto de presencia. Asimismo, permaneció inalterada la exigencia de que, al proceder a la apertura de la celda y en caso de salida del interno de ésta, estuviesen presentes dos funcionarios; no obstante, podría prescindirse de tal medida de seguridad si el Departamento dispusiese de medios técnicos que permitiesen el seguimiento continuado del recluso en sus movimientos en el interior de éste. Dados los avances técnicos y su incidencia en el funcionamiento de este

---

<sup>115</sup> Así, por ejemplo, el AJVP de Granada de 31-07-95 que contemplaba, además, que el interno podía solicitar el aumento de las horas de actividades programadas en detrimento de las de patio

<sup>116</sup> En el AJVP de Granada de 31-07-95 este número se amplía a seis. En el AJVP de Mallorca de 05-01-96 se contempló un supuesto singular. Se trataba de que en el Establecimiento Penitenciario de Ibiza había un solo interno sujeto al régimen cerrado y, en consecuencia, salía sólo al patio. En la resolución, entendiéndose que el régimen impuesto era de aislamiento absoluto, se acuerda el cese inmediato del mismo o que se proceda al traslado del interno, en el plazo máximo de un mes, a otro Centro donde hubiese internos en su misma situación. También declaró el derecho del interno a participar en actividades con las medidas de seguridad adecuadas, salvo que existieran razones en contrario que debían estar basadas en hechos.

tipo de espacios penitenciarios de régimen cerrado, la excepción resultaba coherente, ya que, con los mecanismos que posibilitaban la apertura remota de celdas y la visualización del interno a través de circuitos cerrados de televisión, podía prescindirse perfectamente de la presencia y acompañamiento por dos funcionarios.

El procedimiento para realizar las salidas al patio era el mismo que en la C/02-08-91, que se venía arrastrando desde la OC/26-06-89.

Aún permaneciendo la misma norma de que todos los internos debían ser cacheados tanto a la entrada como a la salida de sus celdas, y éstas cacheadas y requisadas diariamente, se introdujeron algunas variantes flexibilizadoras y otras de procedimiento que resultaban bastante novedosas. Se advertía así que la “intensidad de estos registros”, debería ser proporcional a la peligrosidad de los internos y a la incidencia para la seguridad de los objetos que se persiguiese localizar<sup>117</sup>. En cuanto al procedimiento, se advertía que si, tras la realización del registro utilizando medios técnicos de detección (raqueta y arcos detectores de metales), existiesen fundadas sospechas de que el interno portase objetos prohibidos, podría recurrirse “a otros métodos de registro”, debiendo interpretar que estaba refiriéndose la I 7/95 al cacheo por palpación o con retirada de ropas sin llegar al desnudo integral. A éste, en caso necesario, también podría llegarse, previo acuerdo motivado del Director o persona que lo sustituyese, o del Jefe de Servicios, cuando razones de urgencia requiriesen una actuación inmediata. En estos casos de cacheo con desnudo integral, debía realizarse éste de conformidad con los criterios que para cada Centro Penitenciario se hubiesen determinado en las distintas resoluciones de los respectivos Jueces de Vigilancia Penitenciaria<sup>118</sup>.

Se establecía, por consiguiente, en la I 7/95 un procedimiento para realizar los cacheos sobre las personas de los internos en el que se escalonaban diferentes métodos

---

<sup>117</sup> Este aspecto de la I 7/95 resultaba de gran sentido común porque, evidentemente, descendiendo al terreno de la práctica, de cara al registro a realizar, no es lo mismo un interno con numerosos antecedentes de posesión de objetos punzantes o sobre el que recaen sospechas de que ha estado fabricando uno que otro que no los tenga o sobre el que no existan tales sospechas, tampoco es igual la búsqueda de un pincho carcelario que la de una pequeña cantidad de droga.

<sup>118</sup> La STC 57/94, de 28 de mayo, había incidido de forma muy importante sobre la realización de cacheos con desnudo integral y la exigencia de que el interno hiciese flexiones, en tanto con su realización se podían ver comprometidos los derechos fundamentales de los internos. El TC admitió el recurso de amparo y, en síntesis, consideró que para afirmar la conformidad de la medida enjuiciada con la garantía constitucional de la intimidad personal de los reclusos es preciso ponderar adecuadamente y de forma equilibrada, de una parte, la gravedad de la intromisión que comporta en la intimidad personal y, de otra parte, si la medida es imprescindible para asegurar la defensa del interés público que se pretende proteger. El respeto a esta exigencia requiere la fundamentación de la Administración Penitenciaria pues sólo esta fundamentación permitirá que sea apreciada por el afectado en primer lugar y, posteriormente, que los órganos judiciales puedan controlar la razón que la justifique, a juicio de la Administración Penitenciaria y atendidas las circunstancias del caso, el sacrificio del derecho fundamental. Para el TC, en atención a los valores dominantes en nuestra cultura es indudable que, incluso encontrándose incurso en una relación de sujeción especial, una persona, en contra de su voluntad, no puede verse en la situación de exponer su cuerpo desnudo ante otra persona, pues ello quebrantaría su intimidad corporal; si bien recuerda que no es este un derecho de carácter absoluto, sino que puede verse limitado cuando exista una necesidad que lo justifique y esta limitación se lleve a cabo en circunstancias adecuadas y proporcionadas a su finalidad.

El carácter excepcional de los cacheos con desnudo integral y su realización de la forma menos gravosa y vejatoria para los internos siguió poniéndose de manifiesto en diferencias resoluciones judiciales; podemos citar, entre otras las AJVP de La Coruña de 08-03-95 y de 09-03-95 y el AJVP de Puerto de Santa María de 31-03-95. El AJVP de Granada de 31-07-95 hace expresa mención a la remisión que hacía la I 7/95 a los criterios de los JVP para indicar que el cacheo con desnudo integral debía hacerse por sospechas concretas y fundadas, nunca por razones de “prevención general”, y con motivación al interno.

y técnicas de realización que implicaban una menor o mayor intromisión en su intimidad. Así, del registro más, digamos, aséptico con el empleo de medios técnicos, se pasaba al cacheo por palpación y de ahí al cacheo con desnudo integral. Faltaba un método de registro que después examinaremos: la exploración con rayos-X.

Encontramos en la I 7/95 un aspecto, que en las anteriores no era blanco de atención en materia de control y seguridad, relacionado con las medidas a adoptar para la distribución de comidas. Ésta había de llevarse a cabo en presencia del funcionario, por un interno auxiliar, que debía ser convenientemente cacheado, tanto a la entrada como a la salida del Departamento, facilitándose al interno la comida a través del pasa-bandejas, sin abrir, en ningún caso, la puerta de seguridad; los alimentos debían ser cacheados y registrados por los funcionarios antes de proceder a su distribución<sup>119</sup>.

Otra vez debemos referirnos a la C/02-10-1991, esta vez para recordar que el empleo de esposas como medio coercitivo en los desplazamientos de algunos internos, ya fue suprimido por la C/12-02-92, bastante antes de que entrase en vigor la I 7/95.

Aparte de las normas indicadas, que estaban contenidas en la parte dedicada a la modalidad-A (Departamentos Especiales), había otras, relacionadas con la remisión de información y actividades de seguimiento, dentro de la propia I 7/95, de aplicación a los internos sobre los que debía de mantenerse un “control directo”. Con la normativa anterior (C/02-08-1991) esas otras estipulaciones estaban contenidas, como sabemos, en la C/06-03-1991, reguladora del FIES, y eran aplicables a los incluidos en el colectivo RE. Ahora, esos internos formaban parte, tal y como ya hemos indicado, de la agrupación CD, estando incluidas las normas complementarias a ellos aplicables relacionadas con el orden, control, seguridad, remisión de información y actividades de seguimiento en la propia Instrucción reguladora del régimen cerrado en el apartado intitulado “Aspectos referidos al control”. Así, como venimos diciendo, el FIES, con respecto al antiguo colectivo FIES-1(RE), se “deconstruye” pues se saca del mismo todo lo relacionado con internos 1º/art. 10.2, pero esa “deconstrucción” fue sólo relativa, ya que algunos de esos elementos no se volatilizaron, sino que se reformaron y colocaron en la regulación del régimen cerrado porque se entendía que hay internos, dentro del mismo, que deben estar sometidos a un mayor control.

Vamos a ver esos aspectos relativos al control, no sin decir nuevamente que representaron una versión modificada de lo que antes se contemplaba en la C/06-03-1991, reguladora del FIES y en otras que hemos incluido en el denominado “bloque normativo de 1991”.

A) Se hacía una alusión al mantenimiento del control directo para algunos internos por parte de la DGIP, siendo esta circunstancia comunicada a los Directores de los distintos Establecimientos.

Se indicaba que en la portada de los expedientes personales de estos internos debía figurar expresa y claramente la circunstancia de estar sujetos a un control directo. La

---

<sup>119</sup> Toda incorporación de nuevas normas de seguridad y control a la normativa de funcionamiento de este tipo de Departamentos tiene su fundamento y razón de ser en algo que había sucedido en la práctica; en este caso, el motivo era el que los internos destinados o auxiliares introdujesen objetos prohibidos en el departamento o que éstos fuesen camuflados en la comida. En estos casos, como en casi todos en el mundo del Derecho, la realidad transita por delante de las normas.

finalidad de esta medida es que se conozca cuando antes el sometimiento del interno a ese control sin necesidad de consultar los índices y documentos que se incluyen en el interior del expediente personal

B) También como antes, debía comunicarse al CDI, en el mismo día que se produjera, la información que antes hemos detallado con estas modificaciones<sup>120</sup>; con respecto a la dación de cuenta de los acuerdos de la JRA, no se menciona la “asignación de fases”; por lo que se refiere a las comunicaciones, además de las celebradas con abogados, debía informarse sobre las mantenidas con familiares, amigos y otras personas, indicando, en todos los casos, el nombre de éstos; a la información sobre incidentes regimentales protagonizados debía adjuntarse los partes de los funcionarios y Jefes de Servicios; en lugar de hacer referencia a la notificación de resolución de recursos que tuviesen alguna trascendencia para el régimen del Centro se hace a los Autos de los JVP de los que se pudiese predicar idéntico alcance; finalmente, se añadió la necesidad de trasladar al CDI “cualquier otra información de interés”.

C) Para valorar la evolución de los internos, estaba prevista la remisión semanal de una ficha de seguimiento que se diseñaba al efecto.

D) De la misma forma que en el bloque normativo anterior -donde había un “protocolo” para el caso de traslados<sup>121</sup>, debían adoptarse una serie de precauciones en todas las excarcelaciones que se produjesen de estos internos para practicar diligencias judiciales, consulta e ingreso en Hospitales, etc. En general, la normativa de actuación era igual a la que ya hemos estudiado, debiendo resaltarse sólo un cambio relacionado con la utilización de los rayos-X como método de registro del recluso.

Permaneciendo la necesidad de cachear al interno tanto a su salida de conducción como al ingreso en el Centro de destino, se sustituyó la mención a la práctica generalizada de utilización de rayos-X, estableciéndose un procedimiento de actuación más complejo y garantista para el afectado. Así, si, como consecuencia de los cacheos y registros practicados, se detectaba que los internos pudieran ocultar en el interior de su cuerpo objetos prohibidos, se debía solicitar la colaboración de aquéllos para su expulsión e intervención. Si no era posible contar con esta cooperación voluntaria, se procedería a la sujeción del interno con esposas -aplicando este medio coercitivo de conformidad con lo previsto en el art. 123 RP/81- y a solicitar al JVP autorización para practicar una exploración radiológica al interno<sup>122</sup>. De esta forma, la utilización de este procedimiento de registro, en la I 7/95, pasó a estar directamente controlado por la autoridad judicial, siendo luego incorporado posteriormente, con algunas modificaciones y de forma generalizada para todos los internos, al texto del RP/96<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Vid., más atrás, apartados 3.2.1 y 4.1.1.2

<sup>121</sup> Vid., más atrás, apartado 4.1.1.2.

<sup>122</sup> En el AJVP nº 2 de Madrid, ante fundadas sospechas de estar el interno implicado en una infracción penal, se exigía que la exploración radiológica, como reconocimiento pericial previsto en el art. 478.1 LECrim., se autorizase por el JI que correspondiese.

<sup>123</sup> Vid. apartado 5 Capítulo V.

### 5.3.1.3. Posesión de ropas, enseres y efectos dentro de la celda

En principio, las previsiones sobre ropa, enseres, libros periódicos y revistas eran iguales a las recogidas en la normativa anterior, localizando la única diferencia en que al interno debía darse un recibo de la ropa, enseres y objetos que le hubiesen sido retenidos.

Como novedad importante, se preveía que los internos de la modalidad A de régimen cerrado pudieran ser autorizados a utilizar radio-cassettes de su propiedad, tipo petaca y con audífonos, siempre que no dispusieran de grabadora. Además, también podían usar una televisión, asimismo de su propiedad, salvo expresa limitación, mediante acuerdo motivado, de la JRA, basada en razones de seguridad, buen orden del Centro o interés de tratamiento, exigiéndose en este último caso acuerdo previo del ET<sup>124,125</sup>.

A diferencia de lo contemplado en la C/02-08-91 anterior, la utilización del aparato de televisión dejó de estar prevista como uno de los estímulos positivos o ventajas que podían otorgarse a los internos siempre que cumplieren ciertos requisitos de conducta para convertirse en algo que debía concederse a los internos salvo acuerdo en contrario basado en razones tasadas. Ahora, la regla general era su uso y la excepción su limitación.

Nuevamente debemos aludir a la derogación que la I 7/95 hizo de la OC/02-10-1991 en el sentido de que dejó de estar en vigor cualquier previsión que impidiese a ciertos internos vestir sus propias prendas.

### 5.3.1.4. Higiene, aseo y limpieza

Seguía correspondiendo a los internos la limpieza de su celda, además de la de las zonas y pasillos anejos a ésta. Hubo cambios en la limpieza de las zonas comunes del Departamento puesto que ahora se preveía que ésta se efectuase por internos auxiliares, quienes serían cacheados antes y después de acceder a dichas dependencias. Igual que antes, los útiles y productos de limpieza serían depositados en dependencia al efecto, bajo control del funcionario.

Con respecto al afeitado, en lugar de la entrega y recogida de una maquinilla de afeitado desechable, ahora se preveía que se entregase a cada uno de los internos un cabezal de una maquinilla eléctrica que cada uno conservaría en su poder, entregando, cuando pretendiese afeitarse, el cuerpo de la maquina, que debía devolver una vez

---

<sup>124</sup> El AJVP de Granada de 31-07-95 no consideraba estas razones suficientes para privar a los internos de la posesión de un aparato de televisión en la celda; sólo admitía la privación si los internos eran sancionados.

<sup>125</sup> Con respecto a la posesión de otros objetos en la celda, el AJVP de Granada de 17-10-95 no estimó la queja de un interno porque se le denegó una videoconsola, en base, por un lado, a la dificultad para efectuar los necesarios controles de seguridad atendida la peligrosidad de los internos clasificados en primer grado y, por otro, a razones de tratamiento, ya que el uso de la videoconsola no reportaba ningún beneficio ni progreso en su desarrollo cultural, intelectual o formativo.

que hubiese finalizado<sup>126</sup>. Consta la advertencia de que las maquinillas eléctricas se adquiriesen sin corta-patillas (que podía convertirse en un instrumento peligroso), procediéndose, si no fuese posible, a su inutilización.

Ningún cambio debemos anotar con relación al funcionamiento del servicio de lavandería puesto que su regulación era idéntica a la de las normativas precedentes.

Por lo que atañe al servicio de peluquería, la regulación se hace más detallada. El servicio se facilitaría previa solicitud del interesado, llevándose a cabo en su propia celda en presencia del funcionario que debía situarse detrás de la puerta de seguridad, que permanecería cerrada. Puede percibirse que se entró en mayores detalles de cara a garantizar la seguridad teniendo en cuenta la peligrosidad de los utensilios a utilizar para la prestación del servicio.

Nada que reseñar, en cambio, con respecto al servicio de duchas, salvo que con referencia a su facilitación después de la práctica deportiva, antes de empleaba el condicional (“De realizarse prácticas deportivas ...”) y ahora no (“Después de realizarse prácticas deportivas...”).

#### 5.3.1.5. Economato y cafetería

Su régimen de funcionamiento era idéntico al previsto en las reglamentaciones anteriores. Como novedad relacionada con la seguridad del servicio a prestar, debemos mencionar la prohibición de adquisición de artículos que por su contenido o forma de envasado conllevaran riesgos, si bien se permitía que los envases fueran sustituidos o que se procediese al vaciado de su contenido en recipientes inocuos<sup>127</sup>.

#### 5.3.1.6. Relaciones con el exterior

Las comunicaciones telefónicas y especiales, si se permite la expresión, dejaron de ser algunas de las monedas de cambio previstas en el anterior contrato conductual para convertirse, como sucedió con el uso de la televisión, en algo a autorizar a los internos con carácter general, sin esperar a la concurrencia de determinados requisitos y plazos.

Efectivamente, la I 7/95 establecía, por un lado, que si los familiares residiesen en zonas alejadas y no pudieran trasladarse para comunicar de forma habitual, se concederían dos comunicaciones telefónicas al mes; por otro, también se podría conceder una comunicación especial al mes, de una hora de duración, con familiares directos o con

---

<sup>126</sup> Este sistema, que ya era empleado en la práctica de algunos establecimientos para evitar la posesión, aunque fuese temporal, de cuchillas de afeitarse, que pueden resultar muy peligrosas para la seguridad del propio interno y de otras personas, fue admitido en el AJVP de Málaga de 04-11-93.

<sup>127</sup> Debe considerarse que los envases de cristal y las latas de conservas o refrescos pueden resultar, convenientemente manipulados, objetos bastante peligrosos.

aquéllas personas con las que el interno mantuviese análoga relación de afectividad (circunstancia que se debía acreditar), previo informe del ET y aprobación por la JRA<sup>128</sup>.

Algo también novedoso en la nueva regulación era la necesidad de que se facilitara a los internos el acceso a los medios de comunicación escrita. Para ello, debían adoptarse las medidas oportunas para que pudieran acceder diariamente a la prensa y las revistas que se recibieran en el Establecimiento o que los propios internos pudieran adquirir a través del servicio de demandaduría o por suscripción. Buena medida para atemperar en algún extremo el aislamiento al que los internos estaban sometidos.

La expresa derogación de lo contemplado en la C/06-03-1991 relativa al FIES que tuviese relación con el colectivo RE, también se dejó notar en este apartado relativo a las comunicaciones puesto que, primero, se debía entender que, para proceder por la Dirección del Establecimiento a autorizar comunicaciones con amigos y periodistas, ya no era necesaria la autorización previa del CDI y, segundo, que las comunicaciones dejaban de ser intervenidas con carácter general.

#### 5.3.1.7. Asistencia médica y sanitaria

Como en las anteriores reglamentaciones, el médico debía seguir visitando diariamente a los internos informando al Director sobre su estado de salud. También debía seguir elevando informe sobre el estado psicofísico, régimen alimenticio y condiciones sanitarias en general, sólo que en lugar de concretarse que debía hacerse cada semana, ahora se decía que estos informes se emitirían periódicamente.

Comoquiera que la I 7/95 derogó todo lo que en la C/06-03-1991 (relativa al FIES) hacía referencia al antiguo colectivo RE, debemos considerar que perdió vigencia la norma en virtud de la cual para permitir la asistencia médica por profesionales ajenos a las Instituciones Penitenciarias debía autorizarlo primero la DGIP, con lo cual este particular quedaba regulado por las normas de aplicación general.

#### 5.3.1.8. Intervención del Equipo Técnico

Sí hubo cambios con respecto a lo estipulado en la OC/26-06-1989 y en la C/06-03-1991 por lo que hacía referencia a la asignación de profesionales del ETCO a estos Departamentos y al régimen de visitas y entrevistas que se debían mantener con los internos porque, a pesar de decir, igual que en aquéllas, que serían visitados y entrevistados tanto a su ingreso como con posterioridad, se exigió que el Educador y Asistente social les visitasen “a diario”. Al haber desaparecido de la I 7/95 la, llamémosla, “filosofía” del denominado contrato conductual, ya no había exhortaciones,

---

<sup>128</sup> A pesar de lo indicado en el art. 97 RP/81, según el AJVP de Granada de 31-07-95, la JRA sólo podía privar a los internos de comunicaciones especiales si habían sido sancionados o por razones de seguridad, interés del tratamiento o buen orden del Centro.

lógicamente, a que los miembros del Equipo informasen a los internos de las expectativas que aquél les podía ofrecer.

#### 5.3.1.9. Actividades

Hemos dado cuenta un poco más arriba, al hacer referencia a las salidas al patio, de una mención a que el tiempo de éste (dos horas) podía aumentarse en una hora “para la realización de actividades previamente programadas” y otra especificación a que el máximo de internos que podían salir juntos (dos) también podía incrementarse a un número de seis “para la ejecución de actividades programadas”. Por otra parte, encontramos, como en las anteriores estipulaciones, la referencia tangencial a la práctica de actividades deportivas al regular el servicio de duchas.

Después de leído el preámbulo de la I 7/95 y las previsiones anteriores, parecía que se iba a entrar de lleno en una nueva ordenación de actividades. Excesiva expectativa por cierto porque, a salvo de que se aumentó la necesidad de asistencia por parte del profesor de EGB que debía estar asignado al Departamento -que pasó de ser de tres días por semana a diaria- sólo encontramos la exigencia de que se dispusiera, de forma permanente, de un catálogo de los fondos de la biblioteca del Centro, al que tendrían acceso los internos para solicitar las obras que desearan y que serían facilitadas, precisamente, por el profesor.

#### 5.3.1.10. Regulación de la asignación de modalidad y su revisión

En cuanto a la revisión de modalidades (antes fases), debemos hacer notar dos cosas: la continuidad en los temas formales, que eran los únicos a los que se prestaba atención en las regulaciones anteriores, y la novedad que supuso que la I 7/95 entrara en el tema material de lo que debía valorarse para asignar o reasignar las modalidades de vida.

Formalmente, como decimos, no hay que dar cuenta de modificaciones. La asignación de modalidades seguía siendo competencia del CDI, a propuesta de la JRA de cada Establecimiento, previo informe del ET<sup>129</sup>. De igual forma, la revisión debía hacerse cada tres meses, notificando el acuerdo al interno y anotándolo en su expediente personal, siendo independiente de las prevenidas legal y reglamentariamente para la revisión de grado o revisión de la aplicación del art. 10.2 LOGP.

Materialmente, la asignación o reasignación de modalidades quedaba regulada así:

1º) Procedería la propuesta de asignación o reasignación a la Modalidad-A (Departamentos Especiales), cuando el interno denotase “una peligrosidad extrema o su conducta mostrase una manifiesta inadaptación al régimen ordinario o al régimen

---

<sup>129</sup> Antes se mencionaba el ETCO y ahora el ET.

cerrado [se entiende, claro, inadaptación, dentro del régimen cerrado, a la Modalidad-B]”, debiéndose valorar al respecto factores como el haber sido protagonista o inductor de alteraciones regimentales muy graves (motines, secuestros de funcionarios, daños en instalaciones de elevada cuantía, ...) que hayan puesto en peligro la vida o la integridad de funcionarios, autoridades, de otros internos o de personal ajeno a la Institución, tanto dentro como fuera de los Centros.

2º) Procedería la propuesta de reasignación de la Modalidad-B cuando el interno denotase, en relación al régimen de la Modalidad-A, una evolución positiva, valorando especialmente estos factores: interés por la participación y colaboración en las actividades programadas; cancelación de sanciones o ausencia de las mismas durante periodos prolongados de tiempo; relaciones con los funcionarios y resto de trabajadores de la Institución.

3º) Procedería la propuesta de asignación de la Modalidad-B cuando el interno mostrase una manifiesta inadaptación a los regímenes ordinario y abierto o pudiese ser calificado de peligroso, sin que concurriesen las circunstancias especiales reseñadas para la asignación de la Modalidad-A.

Estas previsiones resultaban coherentes entre si y respetuosas con lo dispuesto en el art. 43.3 RP/81<sup>130</sup>. Éste precepto indicaba una serie de factores a valorar para operar la clasificación en primer grado o la aplicación del art. 10.2 LOGP y la I 7/95 hacía lo propio para asignar una u otra modalidad de vida y para cambiarla cuando resultase procedente, siendo el dato crucial para la asignación de la Modalidad-A la lesión o puesta en peligro de dos bienes jurídicos fundamentales: la vida y la integridad de las personas.

Interesa resaltar la coherencia interna de esta regulación porque estando claro cuál era, a fin de cuentas, lo relevante para el destino a un Departamento Especial, todo formaba parte de una misma escala valorativa sin llegar a mezclar elementos heterogéneos, hablásemos de peligrosidad o hablásemos de inadaptación, estaba claro cuándo y por qué se debía asignar o reasignar una modalidad. El valor de tal coherencia podremos apreciarlo mejor cuando veamos, por el contrario, los errores en que, en el mismo tema, cayó el RP/96 que entonces se estaba elaborando<sup>131</sup>.

La C/23-03-95 dio varias normas complementarias con respecto a la asignación y reasignación de modalidades. En el caso de penados, siempre que se remitiese a la DGIP la propuesta del ET de clasificación o regresión a primer grado, debería adjuntarse la propuesta razonada de la JRA sobre asignación de modalidad de vida; en estos casos, se entendía que la propuesta clasificadora o revisora del ET actuaba como el preceptivo informe previo sobre asignación o reasignación de modalidad. Por otro lado, las revisiones trimestrales de modalidad, siempre que no conllevasen modificación, debían acordarse, como ya queda dicho, por la JRA con el informe previo del ET, recogiendo sucintamente los indicadores de evolución del interno en el periodo, sin que fuese necesario su remisión al CDI para su aprobación. Sí debía anotarse el acuerdo en el expediente personal del interno, dejando además constancia de los

<sup>130</sup> Vid. apartado 3 Capítulo III.

<sup>131</sup> Vid., más adelante, apartado 4.1.3 Capítulo V.

informes en el protocolo del recluso. Obsérvese, con relación a este extremo, que lo trascendente para control del CDI eran las posibles modificaciones en la situación del interno, no la fiscalización de la adecuación del acuerdo a la evolución del interno, en positivo o en negativo, si éste no implicaba cambio alguno. Finalmente, se instaba a que, de forma transitoria y con el fin de acomodar las anteriores fases de la C/02-08-1991 a las nuevas modalidades, en el plazo de dos meses se procediese a la revisión de todos los internos de régimen cerrado, remitiéndose en esa ocasión al CDI los acuerdos-propuesta de las JRA, acompañados de los preceptivos informes del ETCO.

### 5.3.2. Modalidad-B: Centros o Departamentos cerrados

Como ocurría en la C/02-08-91, en la I 7/95 quedaba previsto que la asignación del interno a esta Modalidad, conllevaría el traslado a un Centro o Departamento de régimen cerrado que, por sus características, reuniese los requisitos necesarios para albergarlo, además de permitir el desarrollo de actividades y el acceso al trabajo. Por otra parte, en una norma de igual fundamento pero distinta en el acotamiento temporal a la analizada al estudiar la C/02-08-1991, se preveía que, para no romper la dinámica de tratamiento emprendida, la primera semana desde el ingreso del interno se consideraría de observación, siendo el régimen de vida asignado en ese espacio temporal idéntico al establecido para la Modalidad-A.

#### 5.3.2.1. Salidas al patio y vida en común. Medidas de orden, control y seguridad. Remisión de información y actividades de seguimiento

En la Modalidad B los internos disfrutarían diariamente de un mínimo de tres horas de vida en común; de igual forma que en la Modalidad A, este horario podrían aumentarse para la realización de actividades previamente programadas, siendo ahora el tiempo suplementario de otras tres horas.

El número de internos que, de forma conjunta, podrían realizar actividades y, por lo tanto, también disfrutar juntos el tiempo de patio asignado, oscilaba entre un mínimo de cinco y un máximo de cincuenta, correspondiendo su concreta determinación a la JRA.

También en esta modalidad, a la salida de su celda el interno debía ser acompañado, al menos, por dos funcionarios, con idéntica excepción a la reseñada para la modalidad-A si el Departamento dispusiese de los medios técnicos precisos para hacer un seguimiento continuado.

El cacheo del interno a su salida y entrada de la celda se mantiene asimismo en esta modalidad, no así la periodicidad en el cacheo y requisado de aquélla pues ahora éstas actividades debían realizarse “puntualmente” y no diariamente.

Sobre los métodos y procedimientos de cacheo y registro de los internos, la regulación material es perfectamente homologable a la de la modalidad de departamentos especiales, si bien la redacción del correspondiente apartado varía, sin que

se alcancen a deducir demasiado bien los motivos de aquélla modificación meramente formal<sup>132</sup>.

En esta modalidad no era necesario que los internos se situasen al fondo de la celda cada vez que los funcionarios hiciesen acto de presencia; sólo debían hacerlo cuando se efectuasen recuentos de población reclusa.

Resultaba aplicable para los asignados a esta modalidad e incluidos en el FIES-1 (CD) todo lo indicado en la modalidad de departamentos especiales con relación a la remisión de información y actividades de seguimiento con los internos sometidos, según la C/28-02-1995, a un control directo. De hecho, ya lo hemos comentado, esas normas aplicables a los internos de control directo están situadas fuera de ambas modalidades, en un apartado común a ambas.

#### 5.3.2.2. Posesión de ropas, enseres y efectos dentro de la celda. Higiene, aseo y limpieza. Economato y cafetería. Relaciones con el exterior. Asistencia médica y sanitaria

Por expresa remisión, las normas de esta modalidad sobre posesión de ropa, enseres y objetos dentro de la celda eran idénticas a las expuestas al describir la modalidad-A, incluyendo, lógicamente, lo dicho sobre los radio-cassettes y aparatos de televisión.

La limpieza de su celda y de las zonas comunes del Departamento correspondía a los propios internos. Los útiles y productos de limpieza serían depositados, como en la modalidad-A, en dependencia al efecto, bajo control del funcionario.

Para el afeitado, la norma de esta modalidad era la entrega de una maquinilla de afeitar desechable que sería devuelta para su destrucción una vez utilizada.

El servicio de lavandería, por remisión normativa, debía proporcionarse de igual manera que en la modalidad-A.

El servicio de peluquería se facilitaría, previa petición del interesado, en local destinado al efecto y en presencia del funcionario. Los servicios de duchas debían funcionar diariamente durante el tiempo de patio.

Existía, sin más, la previsión de que los internos podrían adquirir artículos autorizados a través del economato del Establecimiento y que tanto éste como la cafetería funcionarían en horario de mañana y tarde.

Con respecto a las relaciones con el exterior, debemos entender como aplicable a esta modalidad la regulación expuesta para la modalidad-A, incluidas, claro está, las comunicaciones telefónicas y especiales. Además, como estímulo para conseguir la

---

<sup>132</sup> Como destacable podemos dar cuenta de que ahora en lugar de hablar de “objetos prohibidos” se habla de “objetos no permitidos”, habiéndose suprimido, además, la referencia a que los cacheos con desnudo integral se realizarían ajustándose a los criterios que en cada Centro hubiesen sido determinados por los JVP. En definitiva, no se comprende bien por qué no se mantuvo la misma redacción o se hizo una remisión, como ocurrió con otros aspectos, a la norma que contemplaba este aspecto en la modalidad A.

adaptación de los internos estaban previstas ciertas mejoras en este tema que, entre otros, veremos al describir, en general, el sistema de incentivos. También en este apartado debemos hacer mención a lo dicho con referencia a la modalidad anterior en relación con el acceso a los medios de comunicación escrita, puesto que consta también una expresa remisión a la misma norma.

Los servicios médicos debían pasar consulta diaria al Departamento/os donde se encontrasen destinados los internos asignados a esta modalidad.

#### 5.3.2.3. Intervención del Equipo Técnico. Regulación de la revisión de modalidad. Actividades

El ETCO debía programar detalladamente las distintas actividades culturales, deportivas, recreativas o formativas que se someterían a la aprobación de la JRA. Estos programas debían ser remitidos, para su aprobación y seguimiento, a la DGIP.

Las actividades de tratamiento, según las normas de esta modalidad, debían ser desarrolladas por el personal técnico necesario, en función del número de internos pero, en todo caso, debían ser asignados a estos Departamentos un Educador y Asistente Social, además del profesor del EGB.

Por lo que respecta a la revisión de modalidad vale todo lo dicho al reseñar la modalidad-A pues se trata de normas comunes a aplicar a ambas formas de vida, de departamentos especiales y de centros o departamentos de régimen cerrado.

Con respecto a las actividades, encontramos una norma de carácter general en virtud de la cual se debía facilitar a los internos la participación activa en talleres, cursos y todo tipo de actividades previamente programadas. Además, debemos insistir en lo acabado de comentar con respecto a la programación de actividades que debía hacer el ETCO, a la asignación de un profesor de EGB para el Departamento y al aumento de las horas de patio o vida en común (hasta tres más) para la realización de actividades previamente programadas. Con todo, es reseñable una verdadera preocupación por que los internos participasen en las actividades programadas, preocupación que será todavía más visible cuando a continuación describamos el sistema de incentivos diseñado por la I 7/95 para la modalidad-B.

#### 5.3.2.4. Sistema de incentivos

Habiendo sido suprimida la filosofía del denominado contrato conductual de la modalidad-A, no puede decirse lo mismo para la que ahora analizamos puesto que se implantó un sistema de incentivos que bebía de las mismas fuentes conceptuales que aquél. A una conducta positiva del interno y al interés y colaboración demostrado en la participación en las actividades programadas, la Administración respondía con la concesión de ciertas mejoras y/o la tramitación de beneficios, empleando ahora el término no en sentido figurado como hemos hecho hasta el momento, sino en su más puro y genuino sentido penitenciario.

Para motivar a los internos a persistir en su progresiva adaptación el régimen ordinario, por acuerdo de la JRA y con informe previo del ETCO, podían acceder a los siguientes incentivos:

A) Una comunicación telefónica más al mes, si el recluso no comunicaba con su familia por la lejanía de su lugar de residencia.

B) Incremento en el tiempo de duración de las comunicaciones especiales (previsto inicialmente en una hora) hasta el máximo previsto reglamentariamente (tres horas).

C) Ampliación en tres horas del tiempo de paseo o de realización de actividades.

D) Para los internos que no pudiesen redimir su pena por el trabajo<sup>133</sup>, la I 7/95 contemplaba la posibilidad de estudio de concesión de los beneficios previstos en los arts. 256 y 257 RP/81<sup>134</sup>, si bien debían aplicarse a los internos más destacados por una especial adaptación, evolución conductual y participación en actividades, durante un tiempo considerable y prolongado.

El reverso de la moneda del sistema estaba en que si el interno se negaba a colaborar o participar en actividades o, incluso, “mostrara una persistente falta de interés durante el transcurso de éstas”, o denotaba una conducta negativa, todos los aspectos de esta modalidad que pudieran suponer mejoras en el régimen de vida asignado, podrían ser limitadas por la JRA, previo informe del ETCO. Debemos entender que ese “despojamiento” de mejoras sólo podía alcanzar a los incentivos previstos para esta modalidad y no a lo autorizado con carácter general en la modalidad-A.

#### 5.4. Los elementos incidentes en el régimen cerrado vinculados al FIES después de las reformas de 1995

Con referencia al cuadro-resumen de elementos incidentes en el régimen cerrado vinculados al FIES que hemos ofrecido en el apartado 3.3, después de las reformas operadas por las I 7/95 y 8/95, éstos prácticamente desaparecieron del panorama regulativo.

En efecto, teniendo en cuenta, por un lado, la no mención de la mayoría de ellos y, por otro, la derogación normativa operada por ambas instrucciones, los siguientes aspectos no eran objeto ni de mención ni de reglamentación específica: intervención de comunicaciones; posibilidad de restricción de comunicaciones (amigos y periodistas); posible limitación del derecho a la asistencia médico-sanitaria; cambios de celdas semanales; inspecciones oculares en las rondas nocturnas y no asignación de celdas contiguas. Por otro lado, también hemos indicado que se derogó la C/02-10-

---

<sup>133</sup> Según lo dispuesto en el art. 65.3 RSP/1956 no pueden redimir su pena por el trabajo los internos que quebrantaren su condena o intentaren quebrantarla, aunque no consiguieren su propósito y los que reiteradamente observaren mala conducta durante el cumplimiento de la misma. Puede presumirse que en los internos sometidos al régimen cerrado es frecuente la concurrencia de ambas circunstancias.

<sup>134</sup> En el art. 256 RP/81 se contemplaba el adelantamiento de la libertad condicional y en el art. 257 la tramitación de un indulto particular.

91, desapareciendo con ella la posibilidad de aplicar las medidas previstas en la misma para los Centros Penitenciarios de Sevilla, Badajoz, Valladolid y El Dueso (salida al patio un hora y en solitario, aplicación de esposas como medio coercitivo y utilización de prendas de vestir del propio establecimiento).

Ello no quiere decir, obviamente, que, de conformidad con las normas legales y reglamentarias y de la normativa interna general del CDI, la mayoría de esas medidas (salvo las contenidas en la C/02-10-91) dejaran de adoptarse de forma individual y motivada, en la mayoría de los casos por razones de seguridad y orden, especialmente teniendo en cuenta las características de peligrosidad e inadaptación de los internos sujetos al régimen cerrado.<sup>135</sup> Lo que desapareció fue su regulación específica para determinados colectivos y las indicaciones para su aplicación generalizada.

Después de la entrada en vigor de las I 7/95 y 8/95, desde un punto de vista normativo, básicamente, lo que permaneció relacionado con el FIES eran todos los elementos atinentes a las actividades informativas y de seguimiento de determinados internos y la aplicación del procedimiento específico en el caso de traslados que ya hemos descrito. Es decir, prácticamente, lo que se mantuvo del FIES fue su operatividad como instrumento de comunicación, sistematización y gestión de determinados datos e información.

## 6. CONCLUSIONES

A) No se puede comprender la regulación normativa no reglamentaria del régimen cerrado sin tomar en consideración la situación de conflictividad y los gravísimos incidentes que sacudieron el sistema penitenciario a partir de 1985 y que alcanzaron sus mayores cotas entre 1989 y 1991. En los años siguientes, los indicadores que hemos tomado para patentizar la conflictividad (tasa de muertes violentas de internos, secuestros de funcionarios e incidentes regimentales graves) descendieron ostensiblemente. Tuvo mucho que ver en ese decremento el que hemos denominado “bloque normativo de 1991”<sup>136</sup>.

B) Desde la entrada en vigor de la LOGP, la OC/26-06-89 representa el primer intento de homogeneizar el desarrollo del régimen cerrado con una normativa que fuese de aplicación a todos los Centros. Con anterioridad, en el marco del art. 46 RP/81, las JRA de cada Establecimiento regulaban los múltiples aspectos de la intervención penitenciaria con los internos 1º/art. 10.2 LOGP.

C) La entrada en escena de lo que hemos denominado elementos incidentes en el régimen cerrado y especialmente el FIES implicó la institucionalización de una “estratificación securitaria” dentro del régimen cerrado. Esto quiere decir que con el mero sometimiento de un interno al mismo no se alcanzan las mayores cotas de control, seguimiento y seguridad, sino que éstas se maximizan si el interno, además de

---

<sup>135</sup> Así, por ejemplo, el AAP de Sevilla de 19-02-97 consideró suficiente que el interno estuviese sometido al régimen cerrado y hubiese sido regresado a la Modalidad A para proceder a la intervención de sus comunicaciones.

<sup>136</sup> Vid. al respecto, en general, Capítulo VIII.

sujeto al régimen cerrado, está incluido en determinados colectivos del FIES o catalogado como conflictivo y peligroso.

D) Con respecto a la C/02-08-1991 y al resto de disposiciones no reglamentarias que hemos englobado en el bloque normativo de 1991, cabe decir:

1.- La asunción por parte del CDI de las competencias sobre asignación de fases que antes correspondían a la JRA de cada Establecimiento es demostrativa de la necesidad sentida de que, desde los órganos directivos centrales, se controlase de forma inmediata y directa, dentro del propio régimen cerrado, el pase de los internos de una fase a otra por cuanto el cambio a la segunda implicaba, necesariamente, un descenso en los niveles de control y seguridad. Hemos asistido, pues, a un proceso de avocación competencial tanto para la regulación normativa no reglamentaria de las fases o modalidades de vida dentro del régimen cerrado como para la reasignación de éstas<sup>137</sup>.

2.- Se observa un evidente proceso de endurecimiento regimental en los primeros momentos de permanencia del interno en la primera fase con respecto al número de internos que podrían permanecer juntos en el patio, ya que, de cuatro internos autorizados en la OC/26-06-89, se pasa a dos en la C/26-06-91. La contundencia del régimen aplicado, no sólo en este extremo, sino también en otros, se llevó al límite para determinados internos alojados en unos concretos Centros Penitenciarios en virtud de las excepciones a las normas comunes tipo que implantó la C/02-10-1991.

3.- Resulta en cierta manera novedosa la introducción del sistema de estímulos positivos y negativos vinculado a unos plazos temporales de observación de la conducta del interno en la primera fase dentro del régimen cerrado. Contemplado con cierta perspectiva, la peculiar relación sinalagmática que con el mismo trata de establecerse entre el interno y la Administración no ha sido, a lo largo del tiempo, privativa para el régimen cerrado; por el contrario, ha venido aplicándose en diferentes programas de tratamiento en el seno de las Instituciones Penitenciarias. Dentro del régimen cerrado, en virtud de las cláusulas del “contrato conductual”, se pretendía que el descenso en la intensidad de la dureza y contundencia regimental de los momentos iniciales de la primera fase quedara en manos del propio interno: a una conducta adecuada, entendida como ausencia de sanciones por faltas disciplinarias muy graves y graves, le correspondía una serie de ventajas o beneficios que se iban concediendo de forma secuencial; a una conducta inadecuada, por el contrario, se respondía con la pérdida de éstos.

4.- Con la C/06-03-1991 y la anterior de 06-03-1991, reguladora del FIES, pero también con el resto de normas del bloque de 1991, se sentaron unas bases para la

---

<sup>137</sup> De esta forma, el proceso de progresiva centralización de todo lo relacionado con el primer grado y el régimen cerrado -y su versión para preventivos- es tangible. Observemos lo ocurrido desde la reforma reglamentaria operada por el RD 787/1984. En un primer momento, de conformidad con el art. 46.5ª del RP/81, era la JRA de cada Centro, con informe previo del ETCO la que debía establecer las distintas modalidades en el sistema de vida de los internos según las características de éstos y los grados de control a mantener sobre los mismos, fijando, en cada caso, limitaciones de las actividades en común y del número de internos participantes en las mismas. Después, por mor de lo dispuesto en la OC/26-06-1989, fue ya el CDI el que normativizó, en sus aspectos básicos, esas modalidades de vida, denominándolas fases. En esa OC, la competencia para la revisión y asignación de las fases era de la JRA con informe previo del ETCO hasta que, en virtud de lo dispuesto en la C/02-08-1991, esa competencia pasó al CDI.

actuación administrativa con determinados internos que, con matizaciones y modificaciones de mayor o menor calado y en un nivel normativo u otro, se han venido manteniendo porque, además de su evidente necesidad, empezaron a incrustarse en todos los niveles de la cultura organizativa penitenciaria por los intereses que estaban en juego y que no eran ni son otros que los vinculados con el mantenimiento del orden y la seguridad en los establecimientos penitenciarios, pilares básicos sobre los que asentar cualquier intervención penitenciaria dirigida a la consecución de la reeducación y reinserción social de los internos.

E) La I 7/95, con los esenciales precedentes normativos reseñados y con todo el bagaje de la experiencia penitenciaria acumulada durante varios años sobre el régimen cerrado, fue también una norma que marcó toda la evolución posterior. De hecho, el Reglamento Penitenciario que entonces estaba en fase de elaboración no varió el modelo general que aquélla consolidó y que no era otro que la diversificación del régimen cerrado en dos modalidades de vida distintos que, si bien con distintos nombres y perfiles, se venía pergeñando desde las primeras normas comunes-tipo de 26-06-1989.

En efecto, la unificación de regímenes operada por la reforma reglamentaria llevada a cabo por el RD 787/1984, no ofreció resultados positivos y hemos asistido a un proceso de resucitación de la dualidad regimental llevado a cabo por normas no reglamentarias y que tuvo su último estadio evolutivo, como decimos, en la entrada en vigor del RP/96.

Junto a la anterior conclusión general sobre la I 7/95, debemos reseñar, más en concreto las siguientes:

1.- El sistema de plazos de la C/02-08-1991 para la obtención de algunas ventajas o beneficios, aludido como “contrato conductual”, desaparece con la I 7/95 para los internos de la modalidad-A que, en su versión anterior de primera fase, era el colectivo al que resultaba especialmente de aplicación. Así, la regla general pasó a ser la concesión de comunicaciones telefónicas, especiales y la autorización del uso de radio-cassettes y de aparatos de televisión y la excepción su no concesión o autorización, con lo cual ese conjunto se convirtió en un *minimum* del que los internos podían disfrutar o disponer. No obstante, la técnica de intervención que el contrato conductual trasluce no se abandonó para los internos de la modalidad-B.

2.- Se observa una mayor preocupación en la garantía de los derechos de los internos, especialmente en lo relacionado con la práctica de cacheos y registros sobre sus personas. Los procedimientos diseñados en la I 7/95 son buena muestra de ello, marcando también en este caso la evolución posterior.

3.- Junto a una cierta “apertura” del régimen cerrado en algunos aspectos, se observa también un mayor descenso al detalle en ciertos procedimientos tendentes a garantizar la seguridad de los Departamentos (reparto de comidas, normas de higiene, aseo y limpieza, etc.).

4.- La preocupación porque los internos participasen en las actividades programadas, especialmente en la modalidad-B, es extrema; de hecho, la penalización de la no participación o falta de interés es especialmente llamativa.

5.- Con respecto a la inclusión en el FIES de ciertos internos, antes régimen especial (RE) y después control directo (CD), la verdadera novedad, la “deconstrucción”, consistió -pues el resto permaneció prácticamente igual- en suprimir aquéllos elementos incidentes que pudieran suponer, en determinados aspectos, un trato material diferente para los internos integrantes del colectivo. Ello no quiere decir que algunas medidas (intervención de comunicaciones, restricción de las mismas en cuanto a las personas, inspecciones oculares más frecuentes), dejarán de aplicarse de conformidad con las normas generales de orden y seguridad. Lo que desaparecieron fueron las indicaciones a su aplicación generalizada por estar los internos incluidos en el FIES.

F) Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de vigilancia penitenciaria recaídas durante la vigencia de la OC/26-06-89 y de la C/02-08-91 y de las normas que conformaron la primera configuración del FIES (especialmente la C/06-03-91 y la OS/28-05-91), tuvieron una gran influencia en el desarrollo normativo no reglamentario posterior del régimen cerrado. Buena muestra de ello, fueron la I 7/95 y la I 8/95. Esa influencia también se dejó notar en el desarrollo que, de esa categoría reglamental, después hizo el RP/96.



# **CAPÍTULO V**

**El régimen cerrado en el  
Reglamento Penitenciario de  
1996 y en las normas no  
reglamentarias posteriores**



Después de analizar en los Capítulos precedentes el régimen cerrado mediante el estudio de las normas que lo han desarrollado directamente o que han podido incidir en la forma de vida carcelaria de los internos que a aquél estaban sujetos, este tiene la pretensión de ofrecer al lector su configuración normativa vigente a nivel reglamentario y de disposiciones administrativas de rango inferior. Así, si lo que se pretende es tener una visión totalizadora actual de esta categoría regimental y del sistema de vida prisional de los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2. LOGP (internos 1º/art. 10.2 LOGP), se deberá tomar en consideración, de forma global, el estatuto jurídico contenido en la propia LOGP, que opera como marco normativo superior, y todo lo que vamos a exponer a continuación.

Bien, ¿cómo vamos a sistematizar el estudio y análisis de configuración normativa vigente del régimen cerrado? Comenzaremos mencionando muy brevemente las normas que bien tienen por objeto su regulación directa o bien tienen incidencia en el mismo sobre la base de su necesaria aplicación a algunos de los internos que a él están sujetos. Así, dentro del primer apartado, daremos unas cortas pinceladas sobre el RP/96 y sobre el desarrollo normativo no reglamentario de nuestra categoría regimental, haciendo alusión con respecto a éste último, por su innegable trascendencia, a la STS de 17-03-09. Además, por contener elementos incidentes régimen cerrado, hablaremos de las últimas configuraciones del FIES y de las denominadas normas de control de internos conflictivos y peligrosos; tanto en un caso como en otro también deberemos hacer alusión a los posibles efectos de la misma resolución del TS. En concreto, al Fichero le dedicaremos un apartado independiente para dejar cerrado el estudio que hemos realizado en su devenir en el tiempo.

Con posterioridad, tomando como base los mismos apartados o secciones que nos sirvieron para estudiar el régimen cerrado en la LOGP y que seguimos también para sus primeros desarrollos reglamentarios, analizaremos todo lo relacionado actualmente con ese régimen de vida, que está conformado por las normas del RP/96 que se ocupan de aquél, la normativa administrativa interna que lo desarrolla directamente y otras normas que contienen elementos incidentes en el mismo.

## 1. LA NORMATIVA REGLAMENTARIA Y LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INFERIORES REGULADORAS DEL RÉGIMEN CERRADO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 17 DE MARZO DE 2009

El RP/96, en términos generales, desde nuestro punto de vista, sobreactuó en el papel que en principio debe corresponder a una norma de rango reglamentario pues traspasó el marco dibujado por la LOGP para operar una transformación de instituciones y materias que, no por acertada, dejaba de ir bastante más allá de lo diseñado por aquélla. En este sentido, pensamos que el RP/96 es una norma jurídica con clara vocación de ley, de ley formal<sup>1</sup>.

El RP/96 entró en vigor, según lo dispuesto en el nº 2 de la Disposición Final del RD 190/1996, de 9 de febrero, el día 25 de mayo del mismo año, coincidiendo con la entrada en vigor del CP, que lo hizo a los seis meses de su publicación en el BOE.

En el Preámbulo del RP/96, entre otras, se destaca como novedad la redefinición del régimen cerrado, al establecerse dos modalidades de vida: “departamentos especiales de control directo para los internos extremadamente peligrosos y módulos o centros de régimen cerrado para los reclusos manifiestamente inadaptados a los regímenes comunes, cuyo destino se efectúa mediante resolución motivada fundada en causas objetivas”.

No es, desde luego, nuestra opinión que cupiese hablar de novedad en la regulación del régimen cerrado. No podía adjetivarse como nuevo un desdoblamiento reglamentario que, con todas las diferencias materiales que se quiera provocadas por la evolución y perfeccionamiento de las normas reguladoras, ya sean reglamentarias o no reglamentarias, estaba ya en la redacción original del RP/81 y que se rescató en la práctica por la Orden-Circular de 26 de junio de 1989 (OC/26-06-89), la Circular de 2 de agosto de 1991 (C/02-08-91) y la Instrucción 7/95, de 28 de febrero (I 7/95). Por otra parte, a nivel del legislador gubernativo, no deja de ser ciertamente incoherente que si, mediante el RD 787/84, se suprimieron los dos regímenes de vida, dentro del cerrado, “reduciéndolos a uno sólo, el común, al no realizar tal distinción la propia

---

<sup>1</sup> Sobre este tema transcribimos a continuación un comentario de BUENO ARÚS : “La manía, injustificable, de promulgar reglamentos que, al desarrollarla, contradicen lo dispuesto en la Ley que desarrollan (o en alguna anterior) parece típicamente celtibérica. El ejemplo más patente y de más larga duración fue el adelantamiento de la libertad condicional de los septuagenarios y de los enfermos incurables, establecido durante la II República por una norma administrativa, en contradicción palmaria de lo dispuesto en el Código penal. Pero, posteriormente, el franquismo decidió mantener esa regulación, y más tarde el régimen democrático, alegando razones de humanidad comparada entre los grupos políticos correspondientes, llegándose a formular el principio, acogido por los JVP, de que, en materia de ejecución penal, el tradicional principio de legalidad se había de sustituir por el principio de humanidad. ¡Cuánto más fácil hubiera sido incorporar el correspondiente precepto al Código penal en cualquiera de las numerosísimas reformas que ha padecido en sesenta años, legalizando de esta manera las normas reglamentarias, pero tiene sin duda más morbo aplicar una norma ilegal, justificando al más alto nivel jurídico la licitud de su aplicación, que respetar algo tan fácil como el principio de legalidad penal. Spain is different, sin duda ... Espero que la contradicción que existe ahora entre la LOGP de 1979 y el Reglamento de 1996 no vaya a durar otros sesenta años, pero, claro, todo depende de la rapidez o lentitud con que la oportunidad política aconseje remitir al Parlamento el (ante)proyecto de modificación de la LOGP preparado ya en junio de 2006” (BUENO ARUS, F., “Novedades en el concepto de tratamiento penitenciario”, *REP*, 252-2006, pág. 28. También sobre las extralimitaciones normativas del RP/96 puede consultarse ARRIBAS LÓPEZ, E., “Apuntes para la reordenación normativa de los permisos penitenciarios”, *RADPP*, Año 2007-1, nº 17, págs. 52-54 (*excurso*)).

Ley General Penitenciaria”<sup>2</sup>, se volviese a las andadas años después para retornar a la duplicidad regimental sin contar con cobertura normativa a nivel de ley formal.

En cualquier caso, consta también en el Preámbulo que en ambas modalidades de vida se realizan actividades programadas para atender las necesidades del tratamiento e incentivar la adaptación de los internos al régimen ordinario, siendo las limitaciones regimentales de esas modalidades menos severas que las fijadas para el régimen de cumplimiento de la sanción de aislamiento en celda, “por entender que el régimen cerrado, aunque contribuye al mantenimiento de la seguridad y del buen orden regimental, no tiene naturaleza sancionadora, sino que se fundamenta en razones de clasificación penitenciaria en primer grado”. Este último razonamiento no nos parece acertado, si el régimen cerrado existe y se plantea como necesidad es porque hay internos que son capaces de atentar o poner en peligro la vida o a integridad de las personas, así como de dificultar la convivencia penitenciaria hasta el punto de hacerla imposible y la obligada respuesta institucional frente a ellos es situarles en un grado de clasificación -o en un *status* diferente al ordinario si son preventivos- que lleva inexorablemente aparejado, porque así lo quiere la Ley, un régimen de vida diseñado precisamente con un doble objetivo: de una parte, impedir o dificultar que puedan atentar contra la vida e integridad de las personas o alterar reiteradamente la convivencia prisional y, de otra, conseguir su adaptación paulatina al régimen ordinario. Consecuentemente, no es que el fundamento del régimen cerrado sea la clasificación penitenciaria en primer grado, sino que la *ratio essendi* de ambos es la necesidad de garantizar la seguridad y una convivencia ordenada dentro de los recintos penitenciarios.

De conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta del RD 190/1996, de 9 de febrero, aprobatorio del Reglamento Penitenciario vigente, la I 21/96, de 16 de diciembre (I 21/96), se encargó de refundir, armonizar y adecuar al mismo Reglamento las circulares, instrucciones y órdenes de servicio anteriores a su entrada en vigor, en los aspectos relacionados con el régimen y la seguridad de los Establecimientos. Esta Instrucción fue sustituida por la I 6/06, de 22 de febrero, que regula actualmente la misma materia (I 6/06)<sup>3</sup>.

La I 21/96 contenía y la I 6/06 contiene un conjunto de normas de actuación bastante completo. De ellas, tienen muchísima importancia para nosotros, obviamente, las relacionadas con los departamentos especiales y de régimen cerrado, pero también, dada su incidencia para alguno de los internos a él sujetos, las relacionadas con la regulación del FIES y con las normas de control de internos considerados conflictivos y peligrosos. Además, dentro del resto de materias contempladas, hay algunas normas que también debemos tener en cuenta porque contribuyen a terminar de dibujar el panorama normativo propio del régimen cerrado en la actualidad.

La regulación del régimen cerrado recogida en el RP/96 y el desarrollo de la materia que hace la I 6/06 es nuclear, medular, exclusivo, de esa forma de vida carcelaria, mientras que lo relativo al FIES y a las normas de control con internos considerados conflictivos y peligrosos, en cuanto contienen elementos incidentes en el régimen

---

<sup>2</sup> Preámbulo del RD 787/1984, de 26 de marzo. Vid. apartado 5.2 Capítulo-III

<sup>3</sup> Ésta última, vigente, se intitula “Protocolo de actuación en materia de seguridad”

cerrado, constituyen aspectos periféricos, sólo de aplicación en determinados casos, que podrán incidir o no en el régimen cerrado pero que, en todo caso, si lo hacen, contribuyen a perfilar su perímetro normativo no reglamentario.

El Apartado Primero de la I 21/96 ha sido recientemente declarado nulo de pleno derecho por la STS de 17-03-09<sup>4</sup>. A pesar de la falta de vigencia de la disposición administrativa anulada, por la innegable importancia y posible trascendencia de la Sentencia indicada, vamos a detenernos brevemente en su comentario.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 01-03-04, en el procedimiento 1490/2001, dictó sentencia en la que se estimaba parcialmente el recurso presentado contra la resolución del Ministerio del Interior de 25-07-2001 que no declaraba la nulidad de pleno derecho del Apartado Primero de la I 21/96. La estimación parcial del recurso quedó constreñida a la declaración de nulidad de pleno derecho del punto B.1.A.13 de la misma Instrucción que limitaba las visitas de convivencia (art. 45.6. RP/96) a los internos sujetos al régimen cerrado (en la modalidad del art. 91.3 RP/96, departamentos especiales) a un máximo de 3 horas.

La Sala llegó a esa conclusión después de analizar pormenorizadamente el Apartado Primero de la I 21/96 argumentando que, si bien la normativa impugnada afectaba en cierto modo a los derechos de los internos imponiendo ciertas limitaciones, éstas no contradecían lo establecido en la Ley y Reglamento Penitenciarios, salvo, ya queda indicado, para lo referido a las visitas de convivencia. Por otro lado, el Tribunal encontró justificada la I 21/96 por tratarse de un “reglamento administrativo o de organización”, dictado en el marco de relaciones de supremacía especial, en el que la Administración tiene un mayor poder de disposición y el administrado, en este caso interno en un centro penitenciario, tiene obligaciones especiales, de manera que “el interno se integra en una institución preexistente que proyecta su autoridad sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos y como consecuencia

---

<sup>4</sup> El apartado I de la I 21/96 llevaba como rúbrica “NORMAS DE SEGURIDAD, CONTROL Y PREVENCIÓN DE INCIDENTES RELATIVAS A INTERNOS MUY CONFLICTIVOS Y/O INADAPTADOS” y tenía el siguiente contenido y estructura interna:

A.- NORMAS DE SEGURIDAD RELATIVAS A INTERNOS INCLUIDOS EN EL FICHERO DE INTERNOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO (FIES)

A.1.- REGULACIÓN DEL FICHERO

A.2.- CARACTERÍSTICAS NECESARIAS PARA LA INCLUSIÓN EN LOS DISTINTOS GRUPOS

A.3.- SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA CONSULTAS EXTERNAS

A.4.- NORMAS ESPECÍFICAS DE REMISIÓN DE DOCUMENTOS INTERVENIDOS Y COMUNICACIONES

A.5. NORMAS DE INTERVENCIÓN CON INTERNOS INCLUIDOS EN EL GRUPO DE NARCOTRAFICANTES

A.6.- NORMAS DE CONTROL PARA LOS TRASLADOS

B.- NORMAS DE RÉGIMEN CERRADO, DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INCIDENTES

B.1.- NORMAS PARA DEPARTAMENTOS DE RÉGIMEN ESPECIAL Y RÉGIMEN CERRADO

A.- INTERNOS DESTINADOS EN DEPARTAMENTOS ESPECIALES

B.- INTERNOS DESTINADOS EN CENTROS O DEPARTAMENTOS CERRADOS

C.- OTROS ASPECTOS

B.2.- CONTROL DE INTERNOS CONSIDERADOS CONFLICTIVOS Y/O PELIGROSOS

B.3.- MEDIOS COERCITIVOS. AEROSOLLES.

B.4.- INCIDENTES REGIMENTALES

B.5.- MEDIDAS URGENTES EN RELACIÓN CON INCIDENTES MUY GRAVES

B.6.- CUSTODIA DE LLAVES

de la modificación de su *status libertatis*, adquieren el estatuto específico de individuos sujetos a un poder público, que no es el que, con carácter general, existe sobre el común de los ciudadanos”

El recurso de casación se presentó por vulneración de los arts. 17.1 y 25.2 CE, por no haberse respetado el principio de reserva de ley, y de los arts. 9.3 y 103.1 CE, dado que el Tribunal a quo no había tenido en cuenta que la potestad de autodisposición en materia organizativa de la Administración está limitada por el principio de jerarquía normativa, interdicción de la arbitrariedad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, pues el Apartado Primero de la I 21/96 iba más allá del mandato de la Disposición Transitoria Cuarta del RD 190/96, de 9 de febrero, de refundir, armonizar y adecuar al Reglamento las circulares, instrucciones y órdenes de servicio anteriores a su entrada en vigor.

El TS, al resolver el recurso, no entra a examinar detalladamente el contenido de la parte impugnada de la I 21/96 para dilucidar, como había hecho el Tribunal *a quo*, si todos o alguno de sus extremos afectaban a los derechos de los internos más allá de lo permitido por la LOGP y su Reglamento de desarrollo. Su razonamiento es más simple y mucho más expeditivo. Partiendo del hecho, en esto como la Sala de instancia, de que el contenido del Apartado Primero de la Instrucción afecta a los derechos de los internos imponiendo ciertas limitaciones, cuestiona que una circular o instrucción de la Administración Penitenciaria sea un instrumento jurídicamente idóneo para establecer con carácter general un régimen de derechos y deberes de internos calificados de conflictivos y/o inadaptados. Así, considera que tales disposiciones administrativas, al carecer de la naturaleza y de las garantías de las normas jurídicas o disposiciones de carácter general, no son un medio idóneo para regular derechos y deberes de los internos en los centros penitenciarios. En este sentido, sostiene el TS, exceden de los cometidos y finalidad de los denominados “reglamentos administrativos o de organización” para adentrarse en el ámbito reservado a la Ley y a sus reglamentos ejecutivos, rodeados de unas garantías en su elaboración y requisitos de publicidad de los que aquéllas disposiciones carecen. En base a estas razones, el TS concluye que la sentencia recurrida conculca los principios constitucionales invocados al articular los motivos de casación y, en última instancia, declara nulo de pleno derecho el Apartado Primero de la I 21/96.

A pesar de que la STS de 17-03-09 anula el Apartado Primero de una disposición administrativa que ya no está en vigor, desde nuestro punto de vista, su fuerza expansiva puede ser importante. Decimos esto porque, a tenor siempre del razonamiento del TS, de la I 06/06 -que la sustituyó sin modificarla sustancialmente salvo en algunos aspectos y está actualmente en vigor- también podrían predicarse los motivos que han llevado al TS a anular un parte sustancial de su antecesora. En efecto, como la I 21/96 también la I 06/06 contempla el FIES, recoge normas de aplicación para los internos sujetos al régimen cerrado y da indicaciones para la prevención de incidentes regimentales y, si de la primera podía decirse que entraba a regular derechos y deberes de cierto tipo de internos, no menos puede hacerse de la segunda.

No podemos compartir ni estar de acuerdo con lo resuelto por el TS por motivos que podemos agrupar en dos apartados distintos, uno básicamente metodológico y otro esencialmente material.

A) Metodológicamente, la STS de 17-03-09 es criticable porque, de manera sorprendente, no entra a analizar el contenido de la parte de la disposición administrativa que anula. Da por hecho que, en la totalidad del Apartado Primero (por eso lo anula entero), se establece un régimen de derechos y deberes de los internos, cuando, realmente, eso no es cierto. Y no lo es porque no hay argumento posible que permita defender que, por ejemplo, dar instrucciones generales relacionadas con la aplicación de los medios coercitivos previstos en los arts. 45 LOGP y 123 RP/96 (subapartado B-3 I 21/96), comunicación de incidentes regimentales (subapartado B-4 I 21/96), adopción de medidas urgentes en relación con incidentes muy graves (subapartado B-5 I 21/96) o custodia de las llaves del Establecimiento (subapartado B-6 I 21/96) implique el establecimiento de un régimen específico de derechos y deberes para ciertos internos.

Las instrucciones generales recogidas en los subapartados indicados obedecen, utilizando palabras contenidas en la propia STS de 17-03-09, a la “plausible conveniencia de prestar el servicio con igualdad de criterio en todos los centros penitenciarios” y no a otra cosa. En este sentido, no se alcanza muy bien a entender, por ejemplo, con referencia al subapartado B-6 I 21/96, que las instrucciones relativas a que deban existir cuadros generales con todas las llaves del establecimiento tanto en la Oficina de Administración como en la Jefatura de Servicios y a que ningún funcionario pueda ausentarse del Establecimiento con las llaves de los Departamentos donde ha prestado servicio, establezcan un régimen de derechos y deberes específicos para ciertos internos.

Si en la STS de 17-03-09 se hubiese entrado en el escrutinio detallado del apartado impugnado de la I 21/96, pensamos que no se habría tenido más remedio que salvar de la declaración de nulidad, por lo menos, los subapartados indicados.

B) Desde una perspectiva material, a excepción del Apartado B.1.A.13, relativo a las visitas de convivencia -ya declarado nulo de pleno derecho por la Sala de instancia-, ninguna norma, instrucción o indicación había en el Apartado Primero de la I 21/96 que previese limitaciones a los derechos de los internos *que no estuviesen previamente previstas en la LOGP o en el RP/96 o que fuese contraria a sus mandatos*. En este sentido, la I 21/96 *no establecía, ni regulaba* un régimen específico de derechos y deberes, sino que se limitaba a dirigir la actividad administrativa de los órganos inferiores *en el marco del establecimiento y regulación de derechos y deberes sentado y preordenado previamente por la Ley y el Reglamento*. Si la I 21/96 limitaba algún derecho es porque esa limitación está previamente contemplada en la LOGP y en el RP/96; así, la Instrucción no establecía ni regulaba otras restricciones posibles que las contempladas en esas normas.

Para la doctrina emanada de la STS de 17-03-09, cualquier disposición administrativa, actuación o medida a adoptar que guarde relación, haga referencia o esté vinculada de alguna forma con derechos, deberes o limitaciones de los primeros *se toma como establecimiento de los mismos*. Pensamos que es una doctrina errónea. Una

cosa es el establecimiento, fijación o institución de un cuadro de derechos, deberes y limitaciones, que ya está hecha en la legislación penitenciaria, y otra muy distinta que, dentro de ese cuadro y sin sobrepasarlo lo más mínimo, se dicten formas de actuación a los órganos administrativos inferiores. Hablando de limitaciones de derechos, si, con la excepción de las visitas de convivencia, la I 21/96 limitaba algún derecho es porque esa limitación está previamente contemplada en la LOGP y en el RP/96; así, la Instrucción no establecía ni regulaba otras restricciones posibles que las contempladas en esas normas.

Es una doctrina errónea porque su consecuencia directa es que la Administración Penitenciaria se vería impedida de dictar órdenes e instrucciones de servicio cuando su contenido haga referencia a derechos, deberes o limitaciones a los mismos y debemos reconocer que es difícil que cualquier tema o materia, en el ámbito de la privación de libertad, no esté vinculado, aunque sea de forma remota o difusa, a un derecho o deber de los internos.

Asumimos plenamente los razonamientos y la argumentación de la Sección Primera de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que sí hace un análisis y estudio pormenorizado de todo el contenido de la I 21/96. A mayor abundamiento, a lo largo de este Capítulo, cuando vayamos desgranando el contenido de la I 06/06, sobre todo al hablar del FIES y de los aspectos regimentales y operativos relacionados con el régimen cerrado, iremos viendo que esa disposición administrativa, al igual que la I 21/96, no contiene una formulación de derechos y deberes distintos a los recogidos en la LOGP y en el RP/96, ni puede observarse que éstos, en modo alguno, queden de alguna forma limitados más allá de lo permitido en esas normas jurídicas superiores.

Otra cuestión debemos poner de relieve. La aplicación de la normas, instrucciones o indicaciones que contenía la I 21/96 y las que contiene la I 06/06 que puede dar lugar, siempre en el marco de lo dispuesto en la Ley y Reglamento, a limitaciones en los derechos de los internos, tienen lugar, en general, a través de actos administrativos concretos y determinados (por ejemplo, intervención y restricción de comunicaciones, no autorización de consultas médicas extrapenitenciarias, realización de cacheos, limitación del tiempo de salida de la celda, etc.) y éstos están sometidos a un doble control jurisdiccional, el del JVP que corresponda, como garante de los derechos de los internos, y el de los órganos competentes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como garantes de la legalidad de la actuación administrativa.

Finalmente, reiteramos que la fuerza expansiva de la STS 17-03-09 puede ser importante. Esa fuerza expansiva radica en su simpleza, ya que, al no entrar en un análisis detallado de la disposición que anula, su argumentación y conclusión puede ser perfectamente extrapolable a la I 06/06 porque ésta, aún con algunos matices, entra a regular las mismas materias de la I 21/96 (FIES, intervención de comunicaciones, departamentos especiales, centros o módulos de régimen cerrado, indicaciones de control y seguimiento de ciertos internos). De hecho, como se recoge en el apartado introductorio de la I 06/06, su contenido no deja de ser una actualización de la I 21/96.

## 2. LOS ÚLTIMOS DESARROLLOS DEL FIES

Después de las reformas de 1995, la normativa administrativa interna sobre el FIES distaba mucho de ser un ejemplo de claridad y armonía<sup>5,6</sup>.

Para describir ahora, en este apartado, la última configuración general del FIES y, posteriormente, cuando vayamos examinando las repercusiones materiales que tiene para algunos internos su inclusión en el mismo, vamos a tomar como guía la I 6/06, dado que las modificaciones y/o actualizaciones que ésta ha supuesto con respecto a la I 21/96 no tienen tanto calado como para necesitar un estudio individualizado de ambas. No obstante, si se hubiese producido algún cambio importante de una con respecto a la otra, lo haremos constar. Volvemos a poner de manifiesto que, dentro del Apartado Primero de la I 21/96, declarado nulo de pleno derecho por la STS 17-03-09, se regulaba todo lo relacionado con el FIES de manera similar a como lo hace la I 06/06.

La Administración Penitenciaria, como parte del sistema de justicia penal, debe contribuir a la protección de los bienes jurídicos esenciales y al mantenimiento de la seguridad pública, además de velar por la vida e integridad de todos los internos y funcionarios y por la seguridad de los Centros. Para contribuir a alcanzar tales objetivos existe, según la I 6/06, la base de datos denominada FIES.

El FIES, a tenor de la I 6/06, es una base de datos que fue creada por la necesidad de disponer de una amplia información sobre determinados grupos de internos de alta peligrosidad -en atención a la gravedad de su historial delictivo o a su trayectoria penitenciaria- o bien que están necesitados de protección especial. Es un instrumento que recibe, almacena y trata información relevante.

La I 6/06, como habían hecho las anteriores, recalca el carácter administrativo del FIES. Los datos que almacena están referidos a la situación penal, procesal y penitenciaria de los internos, considerándose, por tanto y en este sentido, una prolongación del expediente y del protocolo penitenciario del interno, que garantiza y asegura

---

<sup>5</sup> Hagamos una esquemática recapitulación de lo expuesto con respecto al tema en el Capítulo anterior. La Circular de 6 de marzo de 1991 (C/06-03-1991), que contenía lo que hemos denominado como primera configuración del FIES, estaba derogada con respecto al colectivo FIES-1(CD) -otora (RE)-, pero una buena parte de las actividades relacionadas con la remisión de información, actividades de seguimiento y medidas de control contenidas en aquella y en otras Circulares e Instrucciones a las que hemos aludido -no reguladoras como tal del FIES pero que se referían a algunos internos incluidos en el mismo-, se había incorporado a la I 7/95 relativa a los Departamentos de régimen cerrado y régimen especial. Por otra parte, la Instrucción 6/95, de 15 de febrero (I 6/95), derogó, con anterioridad, también la C/06-03-1991, con respecto a los FIES-2 (NA), ya que contenía un programa de intervención bastante completo sobre ese colectivo. Además, por si fuera poco todo lo anterior, la I 8/95, de 28 de febrero (I 8/95), que se intituló, como "Instrucción reguladora del fichero FIES", sin derogar, ni expresa ni tácitamente ninguna de las anteriores, constituyó sólo una especie de declaración de principios sobre el Fichero y nada más. Así, expuso la necesidad de disponer de la base de datos que lo constituía, definió su carácter como administrativo, redefinió en parte los distintos colectivos de internos que lo conformaban, clasificó la información que almacenaba, señaló las fuentes de las que se nutría, determinó la forma de proceder al alta y baja en el Fichero y estableció la forma y manera de transmitir algunos de los datos e información que contenía.

<sup>6</sup> No deja de resultar curioso que en el RP/96 no se mencione para nada el FIES cuando su redacción partió de una proposición no de ley del Congreso de los Diputados que encomendaba a la Administración una regulación precisa de "los internos llamados FIES", respecto de los cuales se habían criticado supuestas infracciones del principio de legalidad. (BUENO ARÚS, F., *op. cit.*, pág. 24).

una rápida localización de cualquier dato, sin que, en ningún caso, prejuzgue la clasificación de los internos, vede su derecho al tratamiento, ni suponga la fijación de un sistema de vida distinto a aquél que reglamentariamente les venga determinado. En consecuencia, la aplicación de medidas que impliquen limitaciones regimentales o restricción o limitación de derechos no deben fundamentarse en la inclusión del interno en el FIES, *sino en la necesidad de proteger otros derechos o de preservar la seguridad, buen orden del establecimiento o interés del tratamiento, derivada de las circunstancias personales del interno afectado.*

Según lo dispuesto en la I 6/06, el FIES actualmente se estructura en cinco grupos o colectivos: FIES-1 CD (CONTROL DIRECTO), FIES-2 DO (DELINCUENCIA ORGANIZADA), FIES-3 (BANDAS ARMADAS), FIES-4 (FUERZAS DE SEGURIDAD y FUNCIONARIOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS) FIES-5 (CARACTERÍSTICAS ESPECIALES). En el primer grupo, que es el que más puede interesarnos con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP, se incluyen “ internos especialmente conflictivos y peligrosos, protagonistas e inductores de alteraciones regimentales muy graves que hayan puesto en peligro la vida o integridad de los Funcionarios, Autoridades, otros internos o personal ajeno a la Institución, tanto dentro como fuera del Centro con ocasión de salidas para traslados, diligencias u otros motivos”<sup>7</sup>. Los grupos de inclusión continúan siendo cinco pero la definición de los mismos ha cambiado en algunos extremos, especialmente por lo que toca a los colectivos FIES-2 y FIES-5<sup>8</sup>. Podemos comprobar que los criterios de inclusión en el FIES-1 (CD) coinciden con los manejados ya en la I 8/95 y que volvieron a recogerse en la I 21/96<sup>9</sup>. Dado que esos criterios se identifican plenamente con los previstos en el RP/96 (art. 91.3) para operar el destino a un departamento especial, *puede fácilmente concluirse que todos los internos 1º/art. 10.2 LOGP destinados a un departamento especial están incluidos en el FIES-1 (CD).*

---

<sup>7</sup> El AJVP de Soria de 24-02-98, a pesar de decantarse sobre la legalidad del Fichero, no estimó adecuada la inclusión de un interno en el FIES-1 (CD) porque, a pesar de la peligrosidad que entrañaban los graves delitos que se le imputaban en el exterior, esa peligrosidad o conflictividad no se derivaba de su actuación penitenciaria, tal y como se deduce del criterio de inclusión en ese colectivo establecido en la I 21/96 y, posteriormente, en la I 6/06.

<sup>8</sup> En el FIES-2 se incluyen todos aquellos internos ingresados en relación con delitos cometidos en el seno de grupos u organizaciones delictivas nacionales o extranjeras, cuya finalidad es la obtención de beneficios económicos y aquellos que colaboran o apoyan a estos grupos (narcotráfico, blanqueo de dinero, tráfico de personas u otras actividades relacionadas con la ilícita actividad de este tipo de criminalidad). En el FIES-3 se incluyen todos aquellos internos ingresados por vinculación a bandas armadas o elementos terroristas, y aquéllos que, a través de informes de las Fuerzas de Seguridad, colaboran o apoyan a estos grupos. En el FIES-4 se incluyen los internos que pertenecen o han pertenecido a estos colectivos profesionales, al exigirse durante su internamiento determinadas cautelas, conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En el FIES-5 se incluyen diversos grupos de internos que, por sus características criminológicas o penitenciarias, precisan de un especial seguimiento: internos con un historial penitenciario de alta conflictividad; autores de delitos muy graves que hayan generado una gran alarma social; pertenecientes o vinculados a grupos violentos de carácter racista o xenófobo; internos que sin estar procesados o condenados por terrorismo islamista, destaquen por su fanatismo radical, por su afinidad al ideario terrorista y por liderar o integrar grupos de presión o captación en el Centro penitenciario; condenados por el Tribunal Penal Internacional; colaboradores de la justicia contra bandas terroristas u otras organizaciones criminales.

<sup>9</sup> Podemos preguntarnos qué es lo que sucede cuándo en un interno concurren los criterios de inclusión en diferentes colectivos del FIES (por ejemplo, los de inclusión en el FIES-3 y en el FIES-1). Bien, pues en éstos casos lo que prima es la actividad delictiva, de tal manera que si, por poner ejemplo, un recluso está condenado por un delito de terrorismo o narcotráfico y además está catalogado como de peligrosidad extrema permanecerá incluido en el FIES-3 o en el FIES.-2, respectivamente, y no en el FIES-1.

Después de definir la estructura del Fichero, la I 6/06, como sus predecesoras, entra en los aspectos relacionados con la gestión de la base de datos. Así, quedan regulados los datos y fuentes de información, el alta y la baja en el Fichero, su mantenimiento y actualización y la transferencia de datos e información relevante que conste en el mismo<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> **DATOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN.** El Fichero almacena los siguientes datos: filiación; penales y procesales; penitenciarios; incidencias protagonizadas; actividad delictiva; comunicaciones con el exterior; y datos procedentes de otras fuentes. En consecuencia recibe información de las siguientes fuentes: Centros Penitenciarios (expediente y protocolo del interno y otros informes), otras Unidades de la Dirección General, otras Instituciones, otras fuentes accesibles al público

**ALTA Y BAJA EN EL FICHERO.** El alta y la baja en el Fichero se producirá por decisión del Centro Directivo a la vista de los informes que se posean, de oficio o a propuesta de los responsables de los Centros. Este acuerdo de inclusión se anotará en el expediente personal del interno. A tal fin, cuando se tenga constancia del ingreso procedente de libertad de internos que reúnan algunas de estas características, deberá proponerse la inclusión, remitiéndose los datos a la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria (SGTGP). Una vez se reciba en el Centro Penitenciario el acuerdo sobre inclusión en el fichero, se procederá a informar al interno, de forma que quede constancia de la misma de los siguientes aspectos: de la inclusión de sus datos en el fichero; de la posibilidad de ejercer los derechos de rectificación y demás derechos que establece la Ley Orgánica de Protección de Datos.; de que la responsable del tratamiento de los datos es la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (DGIP), hoy Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP); teniendo en cuenta las competencias que la LOGP atribuye a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria (JVP), en el mismo documento se le informará de la posibilidad de plantear queja ante estos órganos judiciales.

**MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DEL FICHERO.** El mantenimiento y actualización del Fichero basa su potencial en la obtención y eficaz transmisión de todo tipo de datos e informes desde los Centros Penitenciarios a la DGIP (hoy SGIP), para lo que deberán tenerse en cuenta las siguientes indicaciones:

-Los responsables de organizar, dirigir e impulsar estos aspectos en los Centros Penitenciarios serán los Subdirectores de Seguridad o, en su defecto, los Subdirectores de Régimen.

-Deberá remitirse a la SGTGP, el mismo día que se produzca, con indicación del grupo (colectivo) al que pertenece el interno, la siguiente información: propuestas de licenciamiento definitivo y acuerdos de elevación del expediente de libertad condicional; excarcelaciones para traslado a otro Centro, a Hospital extrapenitenciario, diligencias, permisos de salida, etc.; ingreso procedente de traslado, ya sea en tránsito o como destino; las modificaciones en su situación penal y procesal (nuevas causas, cambios de procedimiento, libertades retenidas, pase a penado, condena, etc.), adjuntando copia de las resoluciones judiciales; las modificaciones en su situación penitenciaria (grado de clasificación, acuerdos de aplicación y cese de régimen cerrado de preventivos, redención, fechas posibles de cumplimiento, permisos de salida, aplicación de limitaciones regimentales conforme al art. 75 RP.); los acuerdos de los órganos colegiados y las resoluciones de los órganos unipersonales que les afecten (sanciones impuestas cuando sean firmes, cancelación de éstas, destinos, recompensas, propuestas de aplicación del art. 10 LOGP. y sus revisiones, propuestas de asignación de modalidad, propuestas de grado de clasificación...); los acuerdos de intervención de comunicaciones, así como las resoluciones judiciales sobre dicha intervención. Esta documentación se remitirá del mismo modo a la Coordinación de Seguridad Penitenciaria (CSP); comunicaciones con letrados, indicando nombre de los mismos; cualquier incidente regimental que protagonicen, incluso sospecha de que puedan protagonizarlo, adjuntando partes de los Funcionarios y Jefes de Servicios; propuestas de traslados del tipo y por el motivo que sean; participación en actividades programadas; autos u otras resoluciones de los JVP o AP, que resuelvan recursos o quejas planteadas por estos internos, siempre que tengan alguna trascendencia para el régimen del Establecimiento (cuando dichas resoluciones afecten a comunicaciones, visitas y material informático se remitirán también a la CSP); y, finalmente, cualquier otra información de interés.

-Respecto de los internos del FIES-1 (CD) se remitirá además, los lunes de cada semana, o al día siguiente si este fuere festivo, la ficha de seguimiento semanal y la documentación correspondiente conforme al modelo que aparece como Anexo a la propia I 6/06

-En relación con los internos incluidos en los grupos FIES-3 (BA) y FIES-2 (DO), cuando se trate de asuntos urgentes, la información se facilitará bien a la SGTGP o bien a la Inspección de Guardia en días festivos; a estos efectos se consideran asuntos urgentes los siguientes: libertades que supongan la excarcelación del interno, antes de que se produzca la misma; autos u otras resoluciones judiciales que acuerden la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento; fallecimientos; agresiones o incidentes graves, en los que se produzcan lesiones o daños (también se remitirá escrito informativo sobre estos hechos a la CSP); salidas de permiso antes de que se produzcan; resoluciones judiciales que modifiquen el régimen de vida de los mismos, al margen de las previsiones establecidas en la legislación penitenciaria.

-Los viernes de cada semana o el día inmediatamente anterior si este fuese festivo, se remitirán los datos estadísticos relativos a los internos incluidos en el FIES, conforme al modelo que aparece también como Anexo en la I 6/06. De esta ficha de seguimiento están excluidos, obviamente, los incluidos en el FIES-1 (CD), cuyos datos estadísticos,

A pesar de las reformas operadas en 1995, de la entrada en vigor del RP/96 y de la nueva regulación del Fichero operada por la I 21/96 -de la que la 6/06, en principio, sólo es una actualización-, el FIES ha continuado siendo blanco de críticas por parte de algunos autores. Para BRANDARIZ GARCIA, desde su puesta en marcha, comportó la aplicación a los reclusos incluidos en él unas condiciones de vida “no sólo alegales [...], sino notablemente más restrictivas que el régimen que por su grado de tratamiento les correspondería”<sup>11</sup>, mientras que, en la órbita el régimen cerrado, no obstante las mayores concreciones regimentales del RP/96 “se siguen incluyendo en esta sede normativa disposiciones que suponen una restricción objetiva de las condiciones de vida de los reclusos integrados en el fichero”<sup>12</sup>. Con todo, condensa en tres argumentaciones centrales la posición crítica con respecto, en concreto, al régimen normativamente delineado para los reclusos destinados en departamentos especiales e incluidos en el FIES-1 (CD)<sup>13</sup>: primero, considera que se vulnera el principio de legalidad porque se diseñan “un conjunto de restricciones y medidas de control que conforman materialmente un nuevo régimen penitenciario no previsto ni en la LOGP ni en el RP”; segundo, considera que ese régimen resulta igualmente cuestionable a la luz del art. 15 CE (prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes), en tanto paradigma de las penas deshumanizadoras son aquéllas que comportan largos periodos de aislamiento; y, tercero, estima difícilmente compatible ese tipo de vida con la reeducación y reinserción social del penado que el art. 25.2 CE proclama como fin primordial de las penas privativas de libertad.

Muy crítico con el FIES se muestra también RIOS MARTÍN. Resumiendo, para él las razones de ilegalidad del Fichero guardan relación con los siguientes extremos: supone la modificación del *status libertatis* de la persona privada de libertad; implica una diferenciación de regímenes de vida dentro del régimen cerrado o especial no querida ni contemplada por el legislador; para los internos incluidos en el fichero, prevalecen las exigencias del régimen sobre las del tratamiento; el Fichero carece de la más mínima apoyatura legal o reglamentaria, lo cual vulnera el principio de legalidad; la I 21/96 -por las razones que aduce, pensamos que este juicio también es extensible a la 6/06- es nula de pleno derecho al vulnerar los límites del derecho

---

conforme hemos visto más arriba, se remiten de forma independiente. En el apartado final de la ficha, hay un apartado para consignar a aquéllos internos que, además de estar incluidos en los colectivos del FIES a los que la misma se refiere, permanecen en departamentos de régimen cerrado.

-El hecho de estar incluido en la base de datos, deberá hacerse constar de forma clara en la portada del expediente personal de éstos y en toda la documentación que se remita a las Unidades de la DGIP (hoy SGIP) y a otros Establecimientos Penitenciarios, antepuesta al nombre y apellidos de los internos.

-En las comunicaciones a otras Instancias ajenas a la Institución Penitenciaria no se harán referencias a su inclusión en el fichero, toda vez que la misma responde a intereses de gestión administrativa, salvo que estas instancias interesen específicamente estos datos.

#### INFORMES.

-Los datos e informes relevantes que obran en este fichero con significación e interés judicial o policial, ya sea para la prevención de actividades delictivas o para la marcha de los procesos, se comunicarán de forma aislada e independiente a estas Autoridades.

-Idéntico método se seguirá para la comunicación a los responsables de los Centros, de los indicios o datos que se prevea que pueden servir para prevenir incidentes en los mismos

<sup>11</sup> BRANDARIZ GARCÍA, J.A., “Departamentos especiales y FIES-1 (CD): ‘la cárcel dentro de la cárcel’”, *Panóptico*, nº 2, nueva época, segundo semestre, 2001, pág. 62.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 63

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 66-71.

fundamental del art. 17 CE (derecho a la libertad personal); se generan situaciones de desigualdad en el régimen de vida de los demás presos clasificados legalmente; contradice el sistema de individualización científica; el Fichero es inútil desde la finalidad resocializadora de la Administración Penitenciaria; la normativa reguladora del FIES vulnera el derecho a la intimidad; finalmente, con el fichero se obstaculiza el control jurisdiccional por la existencia de normas de carácter secreto [i]<sup>14</sup>.

Podemos considerar que la opinión de RIOS MARTÍN sobre la I 21/96, ha recibido un espaldarazo de la STS de 17-03-09 pues, como sabemos ya, declara la nulidad de pleno derecho del Apartado Primero de la Instrucción, dentro del cual queda regulado el FIES.

Desde nuestro punto de vista, en la actualidad, las críticas doctrinales vertidas con respecto al FIES no tienen fundamento, adoleciendo, en buena medida, de una gran artificialidad por estar todavía ancladas, en algunos extremos, no tanto en las primeras configuraciones que tuvo el Fichero en sí, como en otras normas que, sin constituir como tales regulaciones normativas del mismo, eran de aplicación a algunos internos que estaban incluidos en él<sup>15</sup>.

Muestra de la falta de fundamento y artificialidad de esos posicionamientos críticos han sido las resoluciones judiciales que se han venido pronunciando en los últimos años sobre la cuestión -y, en consecuencia, sobre las últimas configuraciones del Fichero- y que han venido afirmando su legalidad, la adecuación de la inclusión de algunos internos en el mismo y la no vulneración de sus derechos por el mero hecho de formar parte de alguno de sus colectivos.<sup>16,17</sup> Muy importantes son, al respecto, el AJCVP de 28-01-05 y el AAP de Madrid de 09-02-01<sup>18</sup>. En ambas resoluciones judiciales se distinguen netamente dos aspectos, a saber: a) los puramente formales referidos a la legalidad del fichero como base de datos de carácter administrativo que los recoge, actualiza y trata y que están referidos a la situación penal, procesal y penitenciaria de los internos y b) los esencialmente materiales relacionados con las limitaciones o restricciones que pueden sufrir los internos por el hecho de su inclusión.

---

<sup>14</sup> RIOS MARTÍN, J.C., "Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES). Análisis de la normativa reguladora, fundamentos de su ilegalidad y exclusión del ordenamiento jurídico", *CDP*, n.º 3, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 1997, *passim*; puede consultarse en <http://www.icam.es>.

<sup>15</sup> Paradigma de estas normas "colaterales" fue la Circular de 2 de octubre de 1991 (C/02-10-1991), que exceptuaba algunas de las normas comunes tipo para internos de régimen cerrado ingresados en los Establecimientos Penitenciarios de Sevilla-2, Badajoz, Valladolid y El Dueso y que, es cierto, se caracterizaba por su especial dureza y rigor y por vulnerar algunas normas de la LOGP (vid. al respecto apartados 4.1.1 y 4.3 Capítulo-IV).

<sup>16</sup> Por ejemplo, AJVP de Sevilla de 25-11-97, AJVP de Ocaña de 26-09-00 (en esta resolución se deja a salvo el control que pueda operar la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre las normas administrativas internas relativas al FIES), AJVP n.º 1 de Madrid de 04-11-02, AJVP de Ocaña de 27-06-03, AJCVP de 17-12-03, AJVP n.º 3 de Madrid de 15-04-05, AJVP de León de 19-05-05, AJVP de Ocaña de 10-10-05, AJVP de Villena de 14-03-06, AJCVP de 16-09-08.

<sup>17</sup> El TC nunca se ha pronunciado sobre la posible inconstitucionalidad del FIES (vid. apartado 5.1 Capítulo IV). En este sentido, como se recoge en el AJVP de Soria de 24-02-98, hay SSTC (STC 170/96, de 29 de octubre) en las que tratándose de internos incluidos en el Fichero se entra a examinar si está justificada o no la concreta restricción de los derechos por los que se interpone la demanda de amparo pero sin que se haga la menor alusión acerca de la ilegalidad de aquél y la inclusión en el mismo de determinados internos.

<sup>18</sup> Ambas resoluciones judiciales analizan concreta y profusamente la regulación de la I 21/96 pero sus pronunciamientos son del todo aplicables a su sucesora (I 6/06) que, además de actualizarla, modifica algunos de sus extremos más cuestionables de la primera. Las dos resoluciones deben ser muy tomadas en consideración.

Con relación al primer aspecto, la legalidad de la creación y mantenimiento del Fichero se extrae, según las dos resoluciones judiciales, de lo dispuesto en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en relación con los arts. 6 a 9 del RP/96. Queda recogido en el AAP de Madrid de 09-02-2001 lo siguiente: “Por tanto, no es exigible una especial justificación, para la incorporación a una de las clases de ficheros de los datos del interno aquí recurrente, todo ello sin perjuicio del eventual ejercicio del derecho de rectificación de esos datos, en los casos y condiciones establecidos, caso de que alguno de ellos no se correspondiera con la realidad, lo que ni siquiera se ha intentado en el presente caso”. Por lo que toca al segundo aspecto, posibles restricciones o limitaciones que pueden sufrir los internos por el hecho de su inclusión en el FIES analizadas en ambas resoluciones, los iremos comentando, como elementos incidentes derivados del Fichero, cuando entremos en los aspectos regiminales y operativos del régimen cerrado.

Esta línea de reconocimiento judicial de la legalidad del FIES se ha visto puesta en entredicho por la STS de 17-03-09 al declarar la nulidad de pleno derecho de todo el Apartado Primero de la I 21/96, dentro de la cual quedaba regulado el Fichero.

Nuestra posición al respecto la hemos ido exponiendo en los sucesivos apartados en que hemos tocado el FIES<sup>19</sup>. Para nosotros es muy importante señalar con referencia al Fichero y a su colectivo FIES-1 (CD) que la calificación de peligrosidad extrema de un interno es el motivo legalmente contemplado para que se le aplique el régimen cerrado (art. 10.1 LOGP). Es decir, esa calificación es el antecedente que, a nuestros efectos, tiene básicamente dos consecuentes: uno, la sujeción al régimen cerrado, previa la clasificación en primer grado o aplicación del art. 10.2 LOGP y, dos, la inclusión en el FIES-1 (CD). Supuesto lo anterior, el incremento y potenciación de las medidas de seguridad (que para nada conculca la LOGP ni el RP/96) tiene su fundamento y razón de ser en esa calificación previa y no en la inclusión del interno en un fichero automatizado de tratamiento de datos de carácter personal. No confundir el antecedente con uno de sus consecuentes es, como decimos, muy importante por cuanto “sólo cuando se acredite que la base sobre la que se aplican las medidas de seguridad es la traslación automática de la condición de ‘potencialmente peligroso’ al régimen penitenciario, debe considerarse contraria a las normas la concreta medida (por vulneración del artículo 6.1. del Reglamento Penitenciario [prohibición de fundamentar exclusivamente las decisiones de la Administración Penitenciaria en un tratamiento automatizado de datos])” (AJCVP 28-01-05)<sup>20</sup>. Por lo tanto, a nuestro juicio, siempre que los internos no estén en 1º/art. 10.2 LOGP por peligrosidad extrema<sup>21</sup>, podrán cuestionarse el incremento y la potenciación de concretas medidas de seguridad en el caso de internos incluidos en otros colectivos del FIES pero no, desde luego, para los integrantes del FIES-1 (CD).

---

<sup>19</sup> Vid., específicamente, los apartados 3.2., 4.3., 5.1 y 5.3 Capítulo IV.

<sup>20</sup> En el mismo sentido se pronuncia el AAP Madrid 09-02-01.

<sup>21</sup> Porque, si lo están, estaría justificado ese incremento y potenciación.

### 3. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO

Sobre los espacios penitenciarios en general, del RP/96 debemos destacar dos cosas situadas en preceptos distintos pero que, en cierta medida, son complementarias. En primer lugar, la disposición contenida en su artículo 10.2, en virtud de la cual los Establecimientos penitenciarios estarán formados por unidades, módulos y departamentos que faciliten la distribución y separación de los internos, y, en segundo, la incidencia del RP/96 en el concepto de “Establecimiento polivalente” que es “aquél que cumple los diversos fines previstos en los artículos 7 a 11 de la Ley Orgánica General Penitenciaria” (art. 12.1).

Independientemente de la mala técnica empleada para referirse a la clasificación de Centros que la LOGP dispone y de una utilización del lenguaje, por las expresiones utilizadas, imprecisa y más que discutible<sup>22</sup>, lo que el RP/96 pretendió hacer, básicamente, fue recoger un tipo arquitectónico de establecimiento, los de estructura modular, al que se venían adecuando los Centros inaugurados en los años precedentes, cuyo último y más perfeccionado desarrollo es conocido como Centro-tipo y constituyó el modelo básico de construcción carcelaria que se ha venido siguiendo<sup>23</sup>.

El Centro-tipo -también otros, pero estos especialmente- está integrado, precisamente, por unidades, módulos y departamentos que, por facilitar la distribución de la población reclusa y garantizar su separación, tiene posibilidades de albergar en las condiciones requeridas por la LOGP, esto es, con la debida discriminación entre hombres-mujeres, jóvenes-adultos y penados-preventivos, tanto a los internos de régimen ordinario como a los que están sometidos al régimen cerrado<sup>24,25</sup>. De todas formas, abundando un poco en lo dicho sobre los centros de estructura modular, no conviene llamarnos excesivamente a engaño: el que el modelo Centro-tipo, por sus dimensiones y distribución de espacios, esté en condiciones idóneas de acoger, convenientemente clasificados y separados, internos en distintas situaciones y sometidos a diferentes regímenes, no significa que, hasta su incorporación al sistema penitenciario no se contase con establecimientos en los que se pudieran alojar distintas tipologías de internos por disponer de unidades, departamentos o módulos independientes, siendo también, en este sentido, polivalentes. Consecuentemente, no sólo los Centros-tipo son polivalentes<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> A nuestro juicio, el RP/96 no tiene precisamente entre sus puntos fuertes la utilización de una depurada técnica legislativa ni unos usos semánticos excesivamente ortodoxos.

<sup>23</sup> Por considerar las infraestructuras penitenciarias una variable que hipotéticamente ha podido incidir en la tasa de muertes violentas, haremos referencia al Plan de Infraestructuras de la Administración Penitenciaria en el Capítulo VII. El modelo de Centro-Tipo partió de las primeras configuraciones del Plan de Infraestructuras. También en el Capítulo VIII ofreceremos una relación actualizada de Centros-Tipo actualmente en funcionamiento.

<sup>24</sup> Aunque también podrían ser albergados en los Centros-tipo internos clasificados en tercer grado y régimen abierto -y, de hecho, en ocasiones, lo están- debe tenerse en cuenta que actualmente los espacios penitenciarios naturales de destino de estos internos son las Secciones Abiertas de otros Establecimientos, los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes (art. 80 RP/96). La ubicación territorial de los Centros-tipo, alejados de los cascos urbanos, no es adecuada para el desarrollo del régimen abierto.

<sup>25</sup> Dispone el art. 12.2 RP/96 que en los Establecimientos polivalentes se deberá cuidar que cada uno de los departamentos, módulos o unidades que los integran tengan garantizados, en igualdad de condiciones, los servicios generales y las prestaciones adecuadas a los fines específicos a que vengán destinados y a los generales del sistema penitenciario, y, en especial, el de la separación entre penados y preventivos.

<sup>26</sup> En el Capítulo VIII reseñaremos los Establecimientos inaugurados hasta la aprobación del Plan de Infraestructuras y la subsiguiente entrada en funcionamiento de los Centros-tipo.

El RP/96, como era de esperar teniendo en cuenta los derroteros de la normativa administrativa no reglamentaria producida desde la OC/26-06-1989, volvió, *servata distantia*, por los fueros de la redacción primigenia del RP/81 para distinguir dos espacios penitenciarios de permanencia de los internos-1º/art. 10.2 LOGP sometidos al régimen cerrado, que, a su vez, conllevaban una especialidad regimental. Así, establece el art. 90.1 RP/96 que: “El régimen penitenciario de vida regulado conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, se cumplirá en Centros o módulos de régimen cerrado o en departamentos especiales ubicados en Centros de regímenes comunes, con absoluta separación del resto de la población reclusa”<sup>27</sup>.

Por lo tanto, dentro del régimen cerrado, pueden existir, por un lado, Establecimientos enteros destinados por completo al régimen cerrado (no polivalentes) y módulos de régimen cerrado ubicados en Establecimientos polivalentes y, por otro, departamentos especiales, también ubicados en Establecimientos polivalentes o multiuso. A cada una de estas dos categorías de espacios penitenciarios de permanencia le corresponde una modalidad de vida distinta, “según los internos sean destinados a centros o módulos de régimen cerrado o a departamentos especiales” (art. 91.1 RP/96).

Se percibe en los preceptos reglamentarios parcialmente transcritos un esfuerzo por variar la terminología utilizada con la loable pero innecesaria intención de evitar confusiones conceptuales. Así, cuando el RP/96 se refiere a los espacios penitenciarios de una modalidad (la menos restrictiva) habla de “centros” o “módulos” y cuando alude a los de la otra (la más restrictiva) utiliza “departamentos”. Realmente, hablemos de módulos o departamentos, a lo que nos estamos refiriendo es a una unidad independiente dentro del Establecimiento con absoluta separación y con organización y régimen propios<sup>28</sup>, siendo más lo que debe definir al espacio arquitectónico el régimen que en el mismo se aplica y menos cómo se le llame, sobre todo si se usan expresiones que en nuestro ámbito y para nuestro tema pueden considerarse como sinónimas.

Sobre el tema de los espacios penitenciarios, es interesante recoger lo que dice NISTAL BURÓN: “Con una interpretación basada en la realidad práctica del funcionamiento de estos Centros debemos concluir, que el nuevo R.P. sigue distinguiendo los Centros de régimen cerrado como Centros con autonomía independiente y el Departamento especial, con régimen cerrado, que puede existir como un departamento más de un Centro, que tiene distinto régimen”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> El AJVP de Málaga de 23-07-98 determina claramente que los internos 1º/art. 10.2 LOGP deben estar ubicados en aquéllos espacios penitenciarios legalmente señalados, conforme a los preceptos que acabamos de anotar y no en los destinados a los internos en régimen ordinario, excepción hecha de aplicación del principio de flexibilidad del art. 100 RP/96 al que más adelante haremos referencia.

<sup>28</sup> Se reconoce que hemos utilizado una expresión original de la LOGP por considerarla muy acertada. Está contenida en el art. 8.3: “Cuando no existan establecimientos de preventivos para mujeres y jóvenes, ocuparán en los de hombres departamentos que constituyan unidades con absoluta separación y con organización y régimen propios”.

<sup>29</sup> NISTAL BURÓN, J., “Clasificación de los internos: especial referencia a los FIES” en *Derecho y Prisiones hoy*, Coord. De León Villalba, F.J, Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, pág. 99.

Partiendo del hecho de que el régimen cerrado es *único* por un evidente imperativo legal (art. 72.2 LOGP) estamos de acuerdo con ARMENTA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ cuando mantienen la inadecuación de las expresiones reglamentarias “centros o módulos de régimen cerrado” y “departamentos de régimen especial” por que se da a entender que hay dos tipos de régimen cerrado -el así denominado y el régimen especial- cuando, realmente, lo que sucede es que hay *dos modalidades de vida* dentro del régimen cerrado<sup>30</sup>. A nuestro entender debían cambiarse los nombres de ambas modalidades pudiendo ser denominadas *régimen cerrado-modalidad general* y *régimen cerrado-modalidad restringida*. Los espacios penitenciarios de cumplimiento de la primera serían “centros, módulos o departamentos de régimen cerrado general” y los de la segunda “módulos o departamentos de régimen cerrado restringido”. Dado el escaso número de internos asignados a la categoría más restrictiva, no es necesario contar con Establecimientos dedicados en exclusiva a la misma.

Los espacios penitenciarios destinados a los internos sometidos al régimen cerrado, desde una perspectiva estructural y funcional, se caracterizan, obviamente, por ser más seguros que los destinados a albergar a los internos sujetos a los regímenes comunes. La seguridad estructural y funcional se sublima en los departamentos especiales con una tendencia generalizada a evitar o hacer mínimo el contacto físico directo de los internos y los profesionales de la Administración Penitenciaria. Para ello cuentan con sistemas automatizados de apertura y cierre de puertas; control y seguimiento de internos mediante circuito cerrado de TV (no, evidentemente, dentro de las celdas); arcos detectores de metales; dispositivos para hacer entrega a los internos de los racionados y otros objetos y efectos sin necesidad de abrir la puerta de la celda; apertura de ésta mediante un sistema que la posibilita parcialmente o en tramos (denominado en el argot “abrepoco”) que imposibilita la salida del interno y una posible agresión a los funcionarios<sup>31</sup>; las ventanas de las celdas no dan a los patios de paseo, sino a los denominados “patios muertos”; dependencias para la atención a los internos con barreras físicas entre éste y el profesional, etc.<sup>32</sup>.

La adecuación estructural (“mecanización”), a la que hicimos referencia en el Capítulo IV<sup>33</sup>, que se operó en algunos departamentos que albergaban a internos 1º/art. 10.2 LOGP, para hacer mínimo el contacto interno-funcionario, no llegó, lógicamente, a la disposición de todas las medidas y sistemas a los que acabamos de referirnos que si tienen los departamentos de régimen cerrado y de régimen especial de los Centros-Tipo inaugurados a partir de 1994.

---

<sup>30</sup> ARMENTA GONZÁLEZ PALENZUELA, F.J., y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, J., *Reglamento Penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*, 6ª ed., MAD, Sevilla, 2008, pág. 214.

<sup>31</sup> Este mecanismo ha sustituido en los Centros-tipo, a la puerta de seguridad de la celda (“cangrejo”) que hemos descrito con anterioridad (vid. nota 77 Capítulo-IV).

<sup>32</sup> Esta sublimación, estructural y funcional, de las medidas de seguridad no ha dejado de hacer aflorar críticas. Al respecto, RIOS MARTÍN dice. “[...] la aplicación de las nuevas tecnologías de vigilancia a la par que moderniza técnicamente la prisión acaba deshumanizando aún más la cárcel, tal y como es vivida por el preso, se convierte en un mundo frío, desolado y sin rostro, donde no es posible establecer ningún contacto humano” (RIOS MARTÍN, J.C., *Mirando al abismo. El régimen cerrado*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas-Fundación Santa María, Madrid, 2002, pág. 107).

<sup>33</sup> Vid. el apartado 4.1.1 Capítulo-IV.

Habida cuenta de que son pocos los internos que, en el conjunto de la población penitenciaria, están sujetos al régimen cerrado y que, consecuentemente los espacios a ellos destinados son cuantitativamente reducidos, es necesario poner de manifiesto que la Administración debe contar con un número de módulos o departamentos suficientes y estratégicamente situados para evitar o atemperar en lo posible el desarraigo socio-familiar que conlleva el hecho del traslado de un interno de su ámbito geográfico por no existir en el un espacio de régimen cerrado adecuado donde pueda ser destinado. Estamos de acuerdo con RIOS MARTÍN cuanto justifica en base a consideraciones de orden constitucional (art. 25.2 CE), de legalidad penitenciaria (art. 12.1 LOGP), de tratamiento individualizado de los internos y de participación de la comunidad en las tareas rehabilitadoras, la necesidad de que los internos estén en un espacio penitenciario cercano a su domicilio habitual<sup>34</sup>.

Con relación al mismo aspecto, RIOS MARTÍN también pone de manifiesto que, dentro del colectivo de internos sujetos al régimen cerrado son “especialmente habituales” los traslados de un centro a otro<sup>35</sup>, y algunos internos clasificados en primer grado son trasladados con bastante frecuencia a lugares alejados de sus lugares de referencia familiar, de amigos o de voluntarios que podrían ayudarles<sup>36</sup>. Siendo ciertas estas aseveraciones, no lo es menos que los traslados están motivados en un gran número de ocasiones por razones de fuerza mayor. Entre ellas, se pueden citar los traslados por motivos judiciales<sup>37</sup>, los traslados por enfrentamientos o rencillas entre internos que comparten un espacio de régimen cerrado<sup>38</sup>, y los traslados motivados por incidentes graves protagonizados por los propios reclusos<sup>39</sup>.

Independientemente de lo anterior y para finalizar este apartado, con relación a los espacios de régimen cerrado y la diferenciación de modalidades de vida que hace el RP/96 debe apuntarse que, en la práctica, en muchas ocasiones los internos asignados a cada una de ambas modalidades de vida (departamentos especiales ex art. 91.2 RP/96 y centros o módulos de régimen cerrado ex art. 91.3 RP/96) comparten, dentro del establecimiento penitenciario de que se trate, el mismo departamento o módulo, con lo cual la diferenciación de modalidades es, en la práctica, una diferenciación más regimental (a tenor del sistema de vida aplicado a cada interno en función de la modalidad a que está asignado) que espacial (de diferenciación estricta de lugares de permanencia)<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, págs. 160 y ss.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pág. 160.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pág. 166.

<sup>37</sup> Asistencia a juicio, práctica de diligencias en sedes jurisdiccionales alejadas del Centro de destino.

<sup>38</sup> Se trata con ello de evitar agresiones que, en ocasiones, tienen fatales consecuencias; vid., al respecto, en los apartados 7.4 y 7.6 del Capítulo-VIII las referencias a las muertes violentas producidas en espacios penitenciarios de régimen cerrado y a los motivos probables de los incidentes analizados.

<sup>39</sup> Ante, por ejemplo, agresiones a funcionarios o enfrentamientos de cierta entidad con éstos no es lo más sensato ni lo más prudente que se deje al interno en el mismo departamento. Después de estos incidentes, los nervios suelen estar a flor de piel, la tensión es importante y cualquier chispa puede desencadenar un nuevo incidente que el traslado, obviamente, puede evitar.

<sup>40</sup> Al respecto, el AJVP de Málaga de 27-07-98 resolvió que no procede la ubicación de internos en la modalidad de vida del art. 91.2 RP/96 (centros o módulos de régimen cerrado) en departamentos de régimen especial (art. 91.3 RP/96); de la lectura de esta resolución se deduce claramente que en el Centro había departamentos diferenciados para una y otra modalidad.

Actualmente, sólo el Establecimiento Penitenciario de Puerto-1 (Puerto de Santa María, Cádiz) está dedicado en su totalidad para albergar a internos de régimen cerrado en la modalidad de vida del art. 91.2 RP/96. Ofrecemos a continuación una relación actualizada de establecimientos penitenciarios que, en el conjunto de sus módulos y departamentos,

## 4. LA SUJECIÓN AL RÉGIMEN CERRADO

La premisa de sujeción al régimen cerrado de un interno es, como sabemos, su clasificación en primer grado de tratamiento o la aplicación, como preventivo, del art. 10.2 de la LOGP. Paralelamente a como hicimos al estudiar el régimen cerrado en la LOGP y sus primeros desarrollos reglamentarios, en este apartado vamos a analizar los condicionamientos sustantivos y adjetivos de esa clasificación o aplicación<sup>41</sup>. Para ello, tomaremos en consideración no sólo los preceptos reglamentarios, sino también la normativa administrativa interna del Centro Directivo (CDI) que puede incidir de alguna manera en el tema. En este caso, se trata de las normas contenidas en la I 9/2007, de 21 de mayo, sobre clasificación y destino de penados (I 9/07)<sup>42</sup>.

### 4.1. Clasificación o regresión a primer grado de penados

En este apartado vamos a estudiar el marco general para operar la clasificación o regresión a primer grado, los factores específicos que el RP/96 considera que deben valorarse para hacerlo y los criterios de destino a un centro o módulo de régimen cerrado o a un departamento especial. Además, examinaremos también la incidencia del denominado “principio de flexibilidad” (art. 100 RP/96) en el régimen cerrado.

#### 4.1.1. Encuadramiento general. Peligrosidad extrema e inadaptación manifiesta y grave

El art. 74.3 RP/96, con referencia tanto a penados como a preventivos, establece que el régimen cerrado “se aplicará a los penados clasificados en primer grado por su peligrosidad extrema o manifiesta inadaptación a los regímenes comunes anteriores [abierto y ordinario] y a los preventivos en quienes concurren idénticas circunstancias”.

---

cuentan con espacios penitenciarios de régimen cerrado. Se presentan clasificados en función de si acogen a internos en las dos modalidades de vida del art. 91 RP/96 o sólo en una de ellas, indicando, además, los destinados para mujeres y jóvenes (según lo previsto en el art. 9.2 LOGP, a efectos penitenciarios, se entiende por jóvenes las personas de uno y otro sexo que no hayan cumplido los veintiún años).

A. Establecimientos con ambas modalidades (art. 91.2 y 3 RP/96): A Lama (Pontevedra), Algeciras, Alicante-2, Ávila -mujeres-, Dueñas (Palencia), Teixeiro (La Coruña), Zuera (Zaragoza), Albolote (Granada) -mujeres-, Madrid-3 (Valdemoro) -jóvenes-.

B. Establecimientos con una única modalidad.

1. Modalidad del art. 91.3 RP/96: Córdoba, Madrid-5 (Soto del Real), Mallorca, Valencia, Albolote -jóvenes-.

2. Modalidad del art. 91.2 RP/96: Alicante-1, Huelva -jóvenes-, Topas (Salamanca), Villabona (Asturias), Mansilla (León), Madrid-3 (Valdemoro).

<sup>41</sup> Volvemos a insistir (vid. apartado 4 Capítulo-II) en que la diferenciación, a efectos sistemáticos, entre los aspectos materiales y formales o procedimentales no deja de ser en cierto modo discutible por la dificultad de separarlos con nitidez.

<sup>42</sup> Con relación a los internos sujetos al régimen cerrado, en la I 9/07 se concretan normativamente algunos principios y pautas de actuación contenidos en el Programa Marco de Intervención con Internos en Régimen Cerrado (PMIIRC) que será objeto de estudio en el Capítulo VI.

Si bien sólo con respecto a los penados, el RP/96 vuelve a insistir en su art. 89: “El régimen cerrado, en consonancia con lo previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, será de aplicación a aquéllos penados que, bien inicialmente, bien por una involución en su personalidad o conducta sean clasificados en primer grado por tratarse de internos extremadamente peligrosos o manifiestamente inadaptados a los regímenes ordinario y abierto” (art. 89 RP/96)<sup>43</sup>.

Un poco más adelante, al adentrarse en la clasificación de los penados en el Capítulo II del Título IV, el RP/96 remacha las estipulaciones anteriores al disponer que: “El primer grado determina la aplicación de las normas del régimen cerrado” (art. 101.3). Finalmente, en el art. 102.5, en la misma sede, el RP/96 dice: “Conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, se clasificarán en primer grado a los internos calificados de peligrosidad extrema o inadaptación manifiesta y grave a las normas generales de convivencia ordenada [...]”.

No puede decirse que el texto reglamentario no deje meridiana, casi machaconamente, claro que la *conditio sine qua non* de sujeción al régimen cerrado de penados es la clasificación previa en primer grado, que no hay más aplicación del art. 10 LOGP que la derivada del sistema de individualización científica de ejecución de las penas de prisión, separado en grados. y que ésta sólo puede producirse en casos de peligrosidad extrema o inadaptación a los otros regímenes penitenciarios previstos<sup>44</sup>.

Como hace la LOGP en su art. 63, el 102.1 RP/96 dispone también que, para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, determinándose el destino al Establecimientos cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado y, en su caso, al grupo o sección más idóneo dentro de aquél. Con ciertos cambios, algunos formales y otros materiales, con respecto a lo recogido en la LOGP, el RP/96 también dispone que la evolución en el tratamiento penitenciario determinará una nueva clasificación del interno, con la correspondiente propuesta de traslado al Centro Penitenciario adecuado o, dentro del mismo, a otro departamento con diferente modalidad de vida (art. 106.1 RP/96)<sup>45</sup>, procediendo la regresión de grado cuando se aprecie, en relación al tratamiento, una evolución negativa en el pronóstico de integración y en la personalidad o conducta del interno (art. 106.3 RP/96)<sup>46</sup>.

El RP/96 nada matiza sobre la “peligrosidad extrema” como motivo de clasificación en primer grado previsto por la LOGP en su art. 10. No ocurre lo mismo con la inadaptación. Ésta, en el diseño reglamentario, debe ser *manifiesta y grave*; en este sentido, la adjetivación reglamentaria de los comportamientos penitenciarios inadaptados

---

<sup>43</sup> Nuestra opinión crítica sobre el uso del término “involución” la pusimos de manifiesto en el apartado 4.1.2.3 Capítulo-II.

<sup>44</sup> Resulta curioso advertir que el RP/96, como si la LOGP no hubiese determinado muchos años antes el sistema de cumplimiento, establece la necesidad de clasificación de los internos penados en grados de tratamiento, dibujando las características básicas de cada uno. Además de decir que “los penados deberán ser clasificados en grados” (primer inciso del art. 100.1 RP/96), se permite el lujo de dar indicaciones sobre cómo deben ser denominados: “Los grados serán nominados correlativamente, de manera que el primero se corresponda con un régimen en el que las medidas de control y seguridad serán más estrictas [¿por qué no se menciona ya como *régimen cerrado* como hace a continuación con los otros?], el segundo con el régimen ordinario y el tercero con el régimen abierto”.

<sup>45</sup> Art. 65.1 LOGP.

<sup>46</sup> Art. 65.3 LOGP.

tributarios de clasificación en primer grado siguió los pasos de las interpretaciones doctrinales del art. 10 LOGP sobre inadaptación a los regímenes ordinario y abierto.<sup>47</sup> Son adecuadas las precisiones reglamentarias para acotar la inadaptación.

También incide en una especificación de los comportamientos inadaptados la I 9/07 al decir que la inadaptación debe ser grave, permanente y manifiesta. La *gravedad* ha de ser apreciada “en función del riesgo para la integridad de si mismos, de otras personas o de la ordenada convivencia dentro del Centro”; la *permanencia* “ha de manifestarse en una continuidad en el tiempo, siendo reflejo de una actitud interna trascendente en el interno”, mientras que por *manifiesta* debe entenderse que se trate de “una circunstancia probada, no fundada en meras presunciones ni sospechas”. Desde nuestro punto de vista, parece un exceso que la permanencia inadaptable se vincule a una “actitud interna trascendente” del recluso, habiendo sido más que suficiente anudarla sólo a su continuidad en el tiempo.

Independientemente de lo anterior, la I 9/07, después de insistir, innecesariamente a nuestro juicio, en que el régimen cerrado no es una sanción, recoge como principios generales y básicos que han de inspirar su aplicación del régimen cerrado los siguientes:

-*Excepcionalidad*. En tanto se recoge que el régimen cerrado intensifica la desocialización y dificulta la reintegración y la reinserción del interno, debe ser entendido como la “última solución, cuando no existan otros mecanismos disponibles”.

-*Transitoriedad*. En tanto que el tiempo que el interno permanezca en régimen cerrado debe ser el mínimo “para reconducir sus conductas y actitudes hacia el régimen ordinario, de ahí que resulte imprescindible la intervención activa, intensa y dinámica con este grupo de internos”.

-*Subsidiariedad*. Dado que la aplicación del régimen cerrado exige descartar las patologías psiquiátricas graves descompensadas que deben ser abordadas de forma especializada, es necesario en todos los casos “un análisis diagnóstico de personalidad a realizar por el psicólogo y un informe médico que aborde los aspectos vinculados a la salud mental”.

En este aspecto concreto, con razón, se muestra especialmente cautelosa la I 9/07, al exigir que en toda clasificación en primer grado deba incluirse, “el análisis diagnóstico realizado por el psicólogo en el momento del ingreso” y un informe médico sobre la situación clínica actual, “donde se refleje si en ese momento padece [el interno] patología psicofísica”. Además, los mismos informes médico y psicológico deben emitirse cada vez que a un interno en régimen cerrado se le revise la modalidad o el grado<sup>48</sup>.

Estos principios están todos incorporados, en el máximo nivel normativo, al art. 10 LOGP. Así, el de *excepcionalidad* se infiere del primer inciso de su número 1 con referencia a los penados (“No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior [...]”) y del número 2 para los preventivos (“También podrán ser destinados a

---

<sup>47</sup> Vid. apartado 4.1.2.2. Capítulo-II.

<sup>48</sup> Los esfuerzos por discriminar claramente los casos de patologías psiquiátricas, en los que el comportamiento peligroso o inadaptable no es más que un síntoma de la enfermedad debe llevar a evitar siempre que estos internos terminen en régimen cerrado por causa de que no se sepa muy bien qué hacer con ellos, lo cual no siempre ha ocurrido.

estos establecimientos o departamentos especiales con carácter de excepción y absoluta separación de los penados [..]). El de *transitoriedad*, se recoge en el párrafo 2º de su número 3 (“La permanencia de los internos destinados a estos centros será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su ingreso” y, finalmente, el de *subsidiariedad* en el último inciso de su número 1 (“[...] a no ser que el estudio de la personalidad del interno denote la presencia de anomalías o deficiencias que deban determinar su destino al centro especial correspondiente”).

#### 4.1.2. Factores a tomar en consideración para operar la clasificación o regresión a primer grado

Toda decisión de clasificación inicial o de regresión a primer grado debe ser adoptada en el marco de la ponderación de la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, la duración de las penas, el medio social al que deba retornar el recluso y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento (art. 102.2 RP/96 que recoge lo indicado en el segundo inciso del 63 LOGP). En ese marco, las Juntas de Tratamiento (JT)<sup>49</sup> deben, básicamente, sopesar o considerar la concurrencia de una serie de factores que el RP/96 describe en el art. 102.5. En este particular, el RP/96, opera como el RP/81, tanto en su redacción primigenia como en la posterior de 1984, estableciendo un elenco de circunstancias que deben tomarse en consideración y que vamos a analizar en los siguientes apartados agrupándolos en dos bloques distintos, una vez que hayamos hecho dos precisiones.

En primer lugar, la I 9/07, condensa las previsiones legales y reglamentarias para decir que, en toda decisión de aplicación de régimen cerrado, “deben tenerse en cuenta tres factores principales” que deben “sustentar cualquier toma de decisión referida a la aplicación del régimen cerrado”: *primero*, “la valoración de los hechos objetivos a la luz del artículo 102.5 del RP, ponderando la concurrencia de los factores allí reseñados”; *segundo*, la personalidad del interno; y, *tercero*, “las circunstancias descriptivas en el contexto de la situación: si es un hecho cometido en solitario o en grupo, su trascendencia en la dinámica del centro, etc.”

En segundo lugar, el RP/96, aunque las interconexiones entre ambos son obvias, en un plano sitúa los factores que deben tomarse en consideración para clasificar a un interno en primer grado y en otro los que, patente la necesidad de hacerlo, deben ser tenidos en cuenta para destinarlo bien a un módulo o establecimiento de régimen cerrado o bien a un departamento de régimen especial. Así, podríamos hablar de dos

---

<sup>49</sup> Con relación al RP/81, el RP/96 varió la estructura de órganos colegiados de los Establecimientos Penitenciarios. La Junta de Régimen y Administración (JRA), fue suprimida, introduciéndose el Consejo de Dirección (CDIR), la Comisión Disciplinaria (CDIS), la Junta de Tratamiento (JT), los Equipos Técnicos (ETCO) y la Junta Económico-Administrativa (JEAD). Las composición y funciones de cada uno de estos órganos están contemplados en los arts. 270 y ss. del RP/96. Hablando muy en general, con respecto a las JT, además de muchas de las funciones que antes correspondían a los Equipos de Observación y Tratamiento (EOT) con respecto a la observación, clasificación y tratamiento de los internos, asumen ahora otras que antes estaban en manos de la JRA. Los ETCOS, hablando también en general, realizan ahora funciones más operativas y de ejecución de programas de tratamiento y modelos de intervención.

niveles; en el primero estarían los factores a tener en cuenta para clasificar a un interno en primer grado (art. 102.5) y en el segundo los que deben ser apreciados para destinarlo a uno u otro espacio penitenciario de régimen cerrado, estando éstos recogidos en el art. 91. 2 y 3 RP/96.

#### 4.1.2.1. Factores relacionados con la carrera delictiva

Desde nuestro de punto de vista, se trata de factores que, básica pero no exclusivamente, deben ser radicados en el ámbito de la peligrosidad extrema del art. 10.1 LOGP, entendida como alta probabilidad de comisión de delitos en el futuro, entre los de mayor gravedad y contra bienes jurídicos eminentemente personales<sup>50</sup>.

##### 4.1.2.1.1. “Naturaleza de los delitos cometidos a lo largo de su historial delictivo, que denote una personalidad agresiva, violenta y antisocial” (art. 102.5-a RP/96)

La referencia a la actividad delictiva como factor a valorar para apreciar peligrosidad extrema como motivo de aplicación del art. 10 LOGP en un interno, no es nueva en su desarrollo reglamentario. En efecto, el RP/81 consideraba como factores objetivos la cuantía y número de condenas, las penas graves en periodo inicial de cumplimiento y la reincidencia (art. 43.3<sup>a</sup>-a RP/81). La reforma producida por el RD 787/84 sólo eliminó la reseña de la reincidencia (art. 43. 3<sup>a</sup>-e RP/81).

La acotación que realiza el RP/96 es mucho más acertada que las anteriores si lo que se pretende es objetivar o que quede manifiesta de alguna forma, en el ámbito de la actividad delictiva del sujeto, la peligrosidad extrema. En este sentido, no basta tomar en consideración el número de delitos cometidos y las penas a las que ha podido ser condenado, sino que las infracciones penales de las que el sujeto es responsable deben señalar una forma de ser o comportarse posicionada en contra el orden social, propensa a la ofensa, a la provocación y que actúa de forma intensa e impetuosa. En nuestra opinión, ese tipo de personalidad debe, además, manifestarse en delitos contra bienes jurídicos eminentemente personales (vida, integridad, libertad sexual).

Desde nuestro punto de vista, la peligrosidad extrema puede apreciarse en base a una adecuada valoración de este factor, siempre en el marco del estudio estipulado en el segundo inciso del art. 63 LOGP y del 102.2 RP/96, *sin que sea necesario apreciar la concurrencia de nada más*, si bien haciendo una expresa remisión a lo que diremos a continuación al comentar el factor recogido en la letra b)<sup>51</sup>. Por ello, no consideramos acertados los posicionamientos que exigen, *además* del tipo de personalidad descrita, una inadaptación al régimen ordinario, “puesto que si su comportamiento no es

---

<sup>50</sup> Vid. apartado 4.1.2.1 Capítulo-II

<sup>51</sup> Una descripción, resumida y práctica, de las variables *personalidad, historial personal o biografía, carrera delictiva y situación social y recursos*, contenidas en los arts. 63 LOGP y 102.2 RP/96 se encuentra en ARMENTA GONZÁLEZ PALENZUELA, F.J., y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, J., *op. cit.*, págs. 233-234.

inadaptado no tiene por qué estar clasificado en primer grado<sup>52</sup>. No los compartimos porque pensamos que, aún interconectados y solapados muchas veces, no deben confundirse los planos de la peligrosidad extrema y de la inadaptación: un interno puede ser extremadamente peligroso sin ser inadaptado y viceversa<sup>53</sup>. Además, el mantenimiento de aquélla postura haría, de alguna manera, casi superfluo el que dijéramos nada de la peligrosidad, ya que, si en todo caso debe concurrir la inadaptación podría siempre clasificarse en primer grado a un recluso confluyendo sólo ésta, a no ser, claro está, que se postule que se trata de motivos acumulativos, de tal forma que siempre deban darse juntos<sup>54</sup>, posición que, obviamente, tampoco compartimos.

Alejada de nuestro planteamiento y próxima a esos otros posicionamientos doctrinales se sitúa la I 9/07, por cuanto establece que cuando únicamente concurra la circunstancia indicada de la letra a) del art. 105.2 RP/96, “será preciso, en todo caso, que esta potencial peligrosidad se manifieste [...] en una inadaptación grave y permanente en el Centro, teniendo en cuenta, en todo caso, que la aplicación de este régimen tiene una dimensión temporal limitada por lo que no puede perpetuarse durante todo el tiempo de la condena”. Debemos decir al respecto que no pueden confundirse dimensiones diferentes, ya que una cosa es la perspectiva temporal limitada del régimen cerrado, consagrada en el párrafo 2º del art. 10.3 LOGP y otra el que, junto a la peligrosidad extrema revelada por la trayectoria delictiva del interno, consecuente a su personalidad agresiva, violenta y antisocial, se exija, además, una inadaptación grave y permanente<sup>55</sup>.

4.1.2.1.2. “Comisión de actos que atenten contra la vida o la integridad física de las personas, la libertad sexual o la propiedad, cometidas en modos o formas especialmente violentos” (art. 102.5-b RP/96)

Este factor no estaba contemplado en la redacción original del RP/81, ni tampoco después de la reforma de 1984. Desde luego, parece que se trata de una mayor especificación de la naturaleza de la actividad delictiva del sujeto contemplada en la letra anterior, es decir, pensamos que el RP/96 concreta que esa personalidad agresiva, violenta y antisocial, a la que acaba de aludir en la letra anterior, se ha tenido que patentizar en la comisión de los actos indicados y en los modos o formas descritos.

---

<sup>52</sup> LEGANES GÓMEZ, S., *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2005, págs. 82-83 y RIOS MARTIN, J.C., “Art. 10” en *Ley General Penitenciaria. Comentarios. Jurisprudencia. Doctrina*, Coord. BUENO ARÚS, F., COLEX, Madrid, 2005, pág. 96-97.

<sup>53</sup> Un asesino en serie al que se le ha diagnosticado una personalidad psicopática o un terrorista con múltiples asesinatos a sus espaldas pueden llevar, en principio, una vida penitenciaria formalmente adaptada y, al contrario, un interno con numerosas faltas disciplinarias muy graves y graves puede manifestar una conducta inadaptada pero sin denotar una personalidad agresiva, violenta y antisocial, no representando un peligro extremo de cara a la comisión de hechos delictivos graves en el establecimiento penitenciario donde esté ingresado.

<sup>54</sup> A esta posición doctrinal aludimos al hablar de la peligrosidad extrema y de la inadaptación al comentar los motivos de aplicación del art. 10 LOGP. Vid. al respecto, en general, apartado 4.1.2. Capítulo-II.

<sup>55</sup> Los planteamientos doctrinales indicados y los requerimientos de la I 9/07 chocan con la innegable realidad de que hay internos, por ejemplo, condenados por actividades terroristas muy graves que son clasificados en primer grado sin que hayan manifestado ningún tipo de inadaptación al régimen penitenciario.

No obstante, también podría interpretarse que se trata de un factor a tomar en consideración para con los internos que todavía no han sido condenados y a los que, desde la ortodoxia jurídico-penal, no puede considerárseles autores de delito alguno, es decir, para los detenidos y presos por la comisión de esos actos, bien en libertad o bien en prisión<sup>56</sup>. Sin embargo, tal interpretación no es excesivamente plausible puesto que si examinamos el art. 96.3 RP/96, observamos que, al mencionar la peligrosidad extrema o inadaptación como motivos de aplicación del art. 10 LOGP a los internos preventivos, se cuida de decir que su apreciación se realizará ponderando la concurrencia de los factores a los que se refiere el artículo 102.5 RP/96, “en cuando sean aplicables a los internos preventivos”. Creemos que esta advertencia no se hubiera producido si se hubiese pretendido hacer, con la inclusión de la letra b) en el art. 102.5 RP/96, una adaptación para preventivos de lo previsto en la letra a).

La utilización del plural (“Comisión de actos [...]”) en el art. 102.5. b) RP/96 lleva a ARANDA CARBONEL a defender que queda excluida la comisión de actos aislados<sup>57</sup>; ¿quiere eso decir que a un interno que ha asesinado a un único compañero de internamiento no se le puede clasificar en primer grado en base a este factor? No estamos de acuerdo con esa opinión doctrinal porque no podemos estarlo con esa consecuencia práctica. Pensamos que el motivo de la utilización del plural al principio del enunciado responde más a la enumeración de los actos que siguen después, que son varios, y no a la exigencia de que se trate de más de uno.

Teniendo todo en cuenta, mantenemos que en la letra b) del art. 102.5 RP/96 se opera una especificación o concreción de lo dicho en su letra a), de tal forma que ambos factores deben ponderarse de manera unitaria para interpretar que, en definitiva, debe valorarse que *la naturaleza de los delitos cometidos contra la vida, integridad física de las personas o propiedad deben denotar una personalidad agresiva, violenta y antisocial manifestada en un modo de ejecución especialmente violento*<sup>58</sup>.

La apreciación de la actividad delictiva del interno como factor a tener en cuenta a la hora de clasificarlo en primer grado, se ha considerado por algunos autores como una vulneración del principio *non bis in idem*<sup>59</sup>. En síntesis, se considera que si la clasificación en primer grado y la sujeción del interno al régimen cerrado se hace por los delitos que ha cometido *se le estaría sancionando dos veces*. La primera, con la pena de prisión impuesta y la segunda, precisamente, con la aplicación del régimen cerrado (que implica aislamiento) lo que supone, en definitiva, una doble restricción de libertad, impuesta por unos mismos hecho (el o los delitos perpetrados); por un lado,

---

<sup>56</sup> Precisamente, LEGANÉS GÓMEZ considera posible que con este factor se pretenda dar respuesta a los hechos cometidos en prisión de esta naturaleza “motivando la regresión con independencia del curso del proceso judicial” (LEGANÉS GÓMEZ, S., *op. cit.*, pág. 83).

<sup>57</sup> ARANDA CARBONEL, M.J., “Una aproximación práctica a la clasificación penitenciaria”, *REP*, 252-2006, pág. 45.

<sup>58</sup> No le falta razón a FERNÁNDEZ APARICIO cuando dice que se debía haber añadido la integridad moral como bien jurídico singularmente protegido a valorar para la clasificación en primer grado (FERNÁNDEZ APARICIO, J.M., *Derecho Penitenciario. Comentarios prácticos*, SEPIN, Madrid, 2007, pág. 44.). También se decanta porque la letra b) del art. 102.5 RP/96 especifica lo contemplado en la anterior ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., (*Manual de Derecho Penitenciario* (VV.AA., coords. BERDUGO GÓMEZ de la TORRE y ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L.), Universidad de Salamanca, COLEX, Salamanca, 2001. pág. 326).

<sup>59</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *Mirando al abismo* ...., pág. 51 y CONDE, M., *Derecho Penitenciario vivido*, Comares, Granada, 2006, págs. 39-40.

la del *status libertatis* inicial y, por otro, la del *status libertatis* que se tiene dentro de la propia prisión, cayendo ambos dentro del ámbito de la libertad personal protegida por el art. 17 CE.

En algún apoyo al planteamiento anterior, se trae a colación el voto particular los magistrados discrepantes era que una medida como la cuestionada en el recurso de amparo (22 horas diarias de celda), incardinada en el régimen cerrado, afecta al derecho a la libertad personal proclamado en el art. 17 CE y que, por lo tanto, sólo resultaba admisible, según el art. 25.2 CE<sup>60</sup>, si tiene cobertura en una ley formal, no estimando que las referencias del art. 10.3 LOGP a que el régimen de los establecimientos o departamentos de régimen cerrado se caracterizará por una “limitación de las actividades en común de los internos” y “por un mayor control y vigilancia sobre los mismos”, por insuficientes y genéricas, pudiera servir como tal.

Desde nuestro punto de vista, el que se deba ponderar, de la forma indicada, la actividad delictiva del penado como factor para operar su clasificación en primer grado y el que, de hecho, así se le clasifique valorando aquélla dentro, volvemos a insistir, de lo previsto en el segundo inciso de los art. 63 LOGP y 102.2 RP/96, no puede significar que se le sancione dos veces por los delitos cometidos y por los que está condenado. A este respecto, sólo confundiendo los planos de la sanción penal y de la actividad administrativa penitenciaria puede apreciarse la vulneración del principio *non bis in idem*. Al interno *no se le sanciona* clasificándolo en primer grado, sino que *se le sitúa en el mismo* ejecutando la pena de prisión que está cumpliendo según el sistema de individualización científica separado en grados (art. 72.1 y 2 LOGP). Cuestión diferente, si se quiere, es que algunas de las condiciones de vida que correspondan en algunas fases o momentos al primer grado pueda afectar al derecho fundamental a la libertad personal (art. 17 CE) y que, por ello y consecuentemente, necesiten estar amparadas por una norma con rango de ley formal (según la opinión de los magistrados que suscribieron el voto particular a la STC 119/1996) y otra distinta es que se pretenda forzar la interpretación hasta llegar a concluir que la Administración *está imponiendo otra pena privativa de libertad al ya condenado por su actividad delictiva*. En este sentido, no pueden confundirse los aspectos clasificatorios relacionados con el primer grado, en los que nos estamos moviendo ahora, con los aspectos regimentales del mismo, ni ambos con la materia sancionadora o disciplinaria.

También BRADARIZ GARCÍA se muestra contrario a la toma en consideración de la actividad delictiva anterior del penado como factor para operar la clasificación en primer grado pero no ya recurriendo a la posible vulneración del principio *non bis in idem*, que puede situarnos en un plano cuantitativo -doble punición por unos mismos hechos-, sino desde un cualitativo -intensidad de la punición-. Postula que el régimen cerrado, por suponer un endurecimiento material de las condiciones de reclusión, implicaría un apartamiento del “modelo de medición temporal” al que se ha llegado en nuestra cultura jurídica, en tanto éste es “el único parámetro de referencia para calibrar la proporcionalidad entre gravedad del delito y severidad de la consecuencia

---

<sup>60</sup> El segundo inciso del art. 25.2 CE proclama que “El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la *ley penitenciaria* [la cursiva es nuestra]”.

jurídica”<sup>61</sup>. Podríamos decir que el planteamiento de BRADARIZ se enmarca así en un resurgimiento, en versión penitenciaria, de la diferenciación entre penas aflictivas y penas correccionales que hacían nuestros antiguos textos penales.

Tampoco compartimos ese punto de vista; el régimen cerrado *no se aplica con la finalidad de endurecer la pena* -aunque, se quiera o no, implique un efectivo endurecimiento de ésta- sino con la que dar respuesta, dentro del sistema de individualización científica de ejecución de las penas de prisión, a una necesidad evidente y que no es otra que la existencia de penados a los que se puede calificar de extremadamente peligrosos o de manifiestamente inadaptados a los otros regímenes de cumplimiento previstos.

4.1.2.1.3. “Pertinencia a organizaciones delictivas o a bandas armadas, mientras no muestren, en ambos casos, signos inequívocos de haberse sustraído a la disciplina interna de dichas organizaciones o bandas” (art. 102. 5-c RP/96)

La pertenencia a grupos y organizaciones delictivas se encontraba recogida en el RP/81; después de la reforma operada por el RD 787/1984 se siguió haciendo referencia a la misma, si bien desapareciendo la referencia a “grupos”<sup>62</sup>.

El factor reseñado, en opinión de ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, es uno de los supuestos más controvertidos “porque ha dado lugar a la clasificación prácticamente *automática* [la cursiva es nuestra] de los presos terroristas en el primer grado, sin diferenciar las distintas aportaciones a la organización que denotan distintos grados de peligrosidad”<sup>63</sup>. Por otro lado, defiende también que este supuesto constituye uno de los exponentes de la legislación excepcional que corresponde a la política criminal antiterrorista, “de dudosa legitimidad constitucional y también de incierta eficacia”<sup>64</sup>.

Por nuestra parte, insistimos en que este factor debe ser ponderado en el conjunto de lo determinado en los arts. 63 LOGP y 102.2 RP/96, es decir, dentro del estudio la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, la duración de las penas, el medio social al que retorne y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso. Ese estudio y el análisis concreto de la actividad delictiva de la que se deriva la pertenencia del interno a una organización delictiva o banda armada nos pueden decir muchas cosas y, entre ellas, el rol que se desempeñaba en éstas<sup>65</sup>. En el proceso clasificatorio no puede haber “automatismos” y la existencia del factor que ahora comentamos no significa que los haya, el RP/96 sólo dice que se debe *ponderar su concurrencia*.

Si se está de acuerdo en que la pertenencia a una organización delictiva o banda armada demuestra una peligrosidad y una potencialidad criminal singular y si se está también en las devastadoras consecuencias, individuales y colectivas, de las activida-

---

<sup>61</sup> BRANDARIZ GARCÍA, J.A., *op. cit.*, pág. 59.

<sup>62</sup> Vid. apartado 3.1 Capítulo-III.

<sup>63</sup> ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L. *op. cit.*, pag. 326. Idéntica posición mantiene LEGANÉS GÓMEZ: *op. cit.*, pág. 83.

<sup>64</sup> ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pág. 326.

<sup>65</sup> Dato que también ha puesto de manifiesto LEGANÉS GÓMEZ: *op. cit.*, pag. 83.

des terroristas, no puede dejarse de estarlo también en que un factor como el contemplado en la letra c) del art. 102.5 RP/96 debe tener un peso específico muy importante a la hora de valorar la clasificación en primer grado de un interno en base a una supuesta peligrosidad extrema. Y por eso, especialmente con la delincuencia terrorista, por ser mucho lo que está en juego, no podemos actuar con cierta dosis de ingenuidad para decir, como hace LEGANÉS GÓMEZ, que un interno en el que concurre el factor que comentamos -es decir “pertenencia a organizaciones delictivas o a bandas armadas”- “que mantiene sus ideas y su vinculación formal al grupo” sin constituir un peligro para la seguridad y el orden, no debe estar clasificado en primer grado porque estos se pueden garantizar por otros medios<sup>66</sup>. Este tipo de posiciones no nos parecen acertadas, por cuanto el simple hecho de la *pertenencia a una banda armada, el mantenimiento de sus ideas* y de su *vinculación formal* con la misma son datos ciertamente esclarecedores sobre la peligrosidad del interno por mucho que, también formalmente, mantenga una conducta penitenciaria adaptada: su pertenencia a la banda (que mantiene) y sus ideas es seguramente lo que le ha llevado a delinquir. Insistimos nuevamente en que, desde nuestro punto de vista, no pueden confundirse los planos de la peligrosidad criminal y de la inadaptación penitenciaria.

Tampoco nos parece que la mención reglamentaria del factor que estamos comentando sea un exponente de legislación excepcional antiterrorista; más bien al contrario, la posibilidad de actuación penitenciaria con estos internos para clasificarlos en primer grado y situarlos en régimen cerrado buscando, entre otros efectos, un mayor control y seguridad -actuación no sustancialmente diferente a la que se sigue con otros reclusos peligrosos y, por eso, *no excepcional*-, hace que sea innecesaria lo que si puede considerarse como una legislación excepcional y que, con referencia al cumplimiento de las penas de prisión, está constituida, a nuestro entender, por las excepciones que los arts. 36.2, 78.3, 91 y 93.3 CP contemplan para los condenados por delitos de terrorismo. Esta legislación bebe de las fuentes -o encuentra en él justificación- del desarrollo doctrinal conocido como “Derecho Penal del enemigo”. A la concreción normativa penitenciaria de ese desarrollo (“Derecho penitenciario del enemigo”), que si constituye un verdadero trato excepcional, la hemos denominado en otros trabajos, con referencia a la pena de prisión, “régimen específico de cumplimiento para condenados por delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales”, siendo su existencia muy criticable<sup>67</sup>.

#### 4.1.2.2. Factores relacionados con la conducta penitenciaria

A nuestro modo de ver se trata de factores que, también en este caso, básica pero no exclusivamente, están radicados en la inadaptación contemplada en el art. 10.1 LOGP.

---

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

<sup>67</sup> ARRIBAS LÓPEZ, E., “Aproximación a un ‘Derecho penitenciario del enemigo’”, *REP*, nº 253-2007, *passim*; “El Derecho penitenciario en la encrucijada: sobre su dependencia del Derecho Penal y sobre su incipiente adscripción a los postulados del ‘Derecho Penal del enemigo’”, *RGDP* (iustel.com), nº 5-2006, págs. 15 y ss.; “Reflexiones en torno a los fines de la pena y a los regímenes de cumplimiento de la pena de prisión”, *RPJ*, nº 77, 1er. Trimestre, 2005, págs. 84 y ss.

4.1.2.2.1. “Participación activa en motines, plantas, agresiones físicas, amenazas o coacciones” (art. 102.5-d RP/96)

Con distintas configuraciones, el nudo gordiano de este factor ya se recogía en el RP/81, antes y después de la reforma de 1984. Si se comparan las sucesivas redacciones reglamentarias, se ha ido produciendo una reducción desde la inicial y excesiva casuística de la redacción original de 1981<sup>68</sup>. Ahora no se mencionan ni a los “instigadores” (antes de la reforma de operada por el RD 787/1984) ni a los “inductores” de tales actos (después de la reforma). Ello no quiere decir, señala LEGANÉS GÓMEZ, que el RP/96 lo haya pasado por alto, ya que, en el art. 91.3, el sentar, en general, los criterios de destino a los departamentos especiales, al referirse a los autores de alteraciones regimentales muy graves, habla de “protagonistas o inductores”<sup>69</sup>. No obstante, no haría falta recurrir a ese precepto -que, dicho sea de paso, está hablando de cosas parecidas pero no iguales-, ya que, también señala algo similar el mismo comentarista<sup>70</sup>, la utilización del concepto penal de autor englobaría sin distinguos ambas categorías de participantes.

Los comportamientos englobados en el art. 102.5-c RP/96, además de ser claramente reveladores de una inadaptación manifiesta y grave del interno, cuando no también de una peligrosidad extrema en función de la indole de las agresiones, están tipificados como infracciones disciplinarias en el art. 108, apartados a), b) y c) RP/81<sup>71</sup>. Los actos enumerados hacen muy difícil no sólo la convivencia pacífica dentro de un establecimiento penitenciario, sino también la consecución de un ambiente adecuado para el éxito del tratamiento, es decir, atentan contra las bases mismas sobre las que debe construirse el funcionamiento del sistema penitenciario. Así, no haría falta ni siquiera mencionar que en las épocas de conflicto en que este tipo de hechos han proliferado y se han concatenado sucesivamente en el tiempo, en uno o varios establecimientos, se ha obstaculizado, en el mejor de los casos, o impedido, en los peores, cualesquiera tareas que pudiera desarrollarse en los centros que no estuvieran directamente dirigidas al mantenimiento del orden y la seguridad. Seguramente por ello, FERNÁNDEZ APARICIO opina que este es el factor determinante para regresar de grado a un interno “por cuanto conductas de esta entidad hacen inviable cualquier programa de resocialización tanto del propio interno como de los que le rodean”<sup>72</sup>.

4.1.2.2.2. “Comisión de infracciones disciplinarias calificadas de muy graves o graves, de manera reiterada y sostenida en el tiempo” (art. 102.5 -e RP/96)

La vinculación entre comisión de algunas faltas disciplinarias y regresión al primer grado y consecuente aplicación del régimen cerrado debe recordarnos, *servata*

---

<sup>68</sup> Vid. apartado 3.1.1 Capítulo-3.

<sup>69</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S., *op. cit.*, pág. 84.

<sup>70</sup> *Loc. cit.*

<sup>71</sup> El RD 190/96, de 9 de febrero, que aprueba el RP/96, en el apartado 3 de su Disposición Derogatoria, mantiene la vigencia de los arts. 108, 109, 110, 111 y del párrafo 1º del art. 124 del RP/81, relativos a las faltas o infracciones de los internos, a las sanciones disciplinarias y a los actos de indisciplina grave cuya sanción puede ser inmediatamente ejecutada.

<sup>72</sup> FERNÁNDEZ APARICIO, J.M., *op. cit.*, pág. 44.

*distantia*, lo que expusimos en el Capítulo I sobre los motivos de aplicación de los regímenes restrictivos y aseguradores que identificamos como antecedentes de aquél<sup>73</sup>. Mucho más cercano en el tiempo y fuera de la órbita de los que hemos considerado como antecedentes históricos, recordemos también lo dispuesto en el art. 122 RP/81 anterior a la reforma de 1984, precepto en el que se recogía que la reiterada comisión de faltas disciplinarias graves y muy graves a las que se hubiese aplicado el correctivo de aislamiento celular podía determinar la valoración de la JRA para proponer el traslado del interno a un Establecimiento de Régimen Cerrado o a un Departamento especial<sup>74</sup>. Por ello, no puede entenderse que la inclusión de ese factor en el RP/96 sea nueva, sino que, en todo caso, reaparece en el desarrollo reglamentario de la LOGP.

A juicio de LEGANÉS GÓMEZ, la inclusión de esta norma “constituye un claro exceso legal y nunca deberá asignarse el primer grado por la concurrencia de este motivo sin más apoyo”<sup>75</sup>; por su parte, ARANDA CARBONEL considera que, al igual que para la sanción de aislamiento en celda, debería exigirse, para su valoración, “una evidente agresividad o violencia por parte del interno o cuando éste reiterada y gravemente altere la normal convivencia del centro” (art. 233.1-a RP/96)<sup>76</sup>.

No sólo con respecto al factor ahora analizado, sino comentando en general todos los contenidos en el art. 102.5 RP/96, BRANDARIZ GARCIA afirma que, por constituir algunos por sí mismos infracciones disciplinarias, la regresión a primer grado puede funcionar en la práctica como una segunda instancia sancionadora con los efectos que ello pueda tener de vulneración del principio *non bis in idem*<sup>77</sup>.

Desde nuestro punto de vista sí es un factor que, de forma ponderada, debe ser valorado como acreditativo de una inadaptación manifiesta y grave al régimen cerrado. No podemos olvidar que el RP/96 habla de comisión de infracciones muy graves y graves de *manera reiterada y sostenida en el tiempo* y si ese comportamiento, realmente objetivado, no es signo de inadaptación no imaginamos qué es lo que pueda serlo<sup>78</sup>. No nos adherimos tampoco el posicionamiento de ARANDA, por razón de que no deben trasladarse los requisitos legal y reglamentariamente establecidos para corregir a un interno con la sanción de aislamiento en celda a un ámbito que no tiene nada que ver con el régimen disciplinario. Es más, estas posiciones pueden reverdecer antiguas y poco recomendables vinculaciones directas entre regímenes restrictivos y aseguradores y régimen disciplinario que históricamente costó mucho superar. Aparte del desacuerdo de base en la equiparación entre régimen cerrado y sanción, el posible efecto de resucitación de las históricas interacciones entre actividad clasificatoria y disciplinaria, nos hace rechazar también el planteamiento de BRANDARIZ GARCIA.

<sup>73</sup> Vid, concretamente, apartados 4.4, 5.5 y 6.3 Capítulo-I.

<sup>74</sup> Vid. apartado 3.1 Capítulo III.

<sup>75</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S., *op. cit.*, pág. 84.

<sup>76</sup> ARANDA CARBONEL. M.J., *op. cit.*, pág. 45.

<sup>77</sup> BRANDARIZ GARCÍA, J.A., *op. cit.*, pág. 59.

<sup>78</sup> Para ZÚÑIGA RODRÍGUEZ el supuesto que comentamos responde claramente a la consideración de inadaptación extrema a los regímenes ordinario y de tercer grado (ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., *op. cit.*, pág. 326), mientras que para FERNÁNDEZ APARICIO es obvio que el interno que comente infracciones disciplinarias sucesivas no es merecedor de permanecer más tiempo en segundo grado (FERNÁNDEZ APARICIO, J.M., *op. cit.*, pág. 44).

El planteamiento de la I 9/07 es el mismo que el de ARANDA CARBONEL por cuanto, en referencia al factor que venimos comentando, exige que el interno haya sido sancionado por infracciones que “evidencien una especial violencia y agresividad”. En este sentido, el argumento que emplea es que “el régimen cerrado en su modo de cumplimiento tiene analogías con el aislamiento en celda”. En la línea de lo que hemos comentado, vuelve a vincularse clasificación penitenciaria y régimen cerrado con la actividad disciplinaria, posición que, insistimos, no nos parece nada acertada.

4.1.2.2.3. “Introducción o posesión de armas de fuego en el Establecimiento penitenciario, así como la tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas en cantidad importante, que haga presumir su destino al tráfico” (art. 102.5-f RP/96)

Un elemento de este tipo no estaba recogido en la primera versión del RP/81 ni tampoco después de la reforma operada en el mismo por el RD 787/1984. Se trata de un factor revelador de una inadaptación manifiesta y grave al régimen penitenciario, además de indiciario de una peligrosidad más que patente en el supuesto de la introducción o posesión de armas de fuego. Por otra parte, estos hechos, además de constituir faltas disciplinarias (art. 109-b RP/81), están tipificados como delito en los arts. 563 y siguientes del CP, en el caso de las armas de fuego, y en los arts. 368 y siguientes en el caso del tráfico de drogas, tal y como señala FERNÁNDEZ APARICIO<sup>79</sup>.

No suscribimos que se trate de hechos que, aislados o reiterados, constituyan únicamente un problema disciplinario, tal y como defiende RIOS MARTÍN<sup>80</sup>. Son un problema disciplinario, por supuesto, pero, además, constituyen un problema de orden y seguridad evidente, en primer lugar, para la vida e integridad física de los propios internos (que no debe escapar a cualquiera que conozca la dinámica de los centros penitenciarios) y, por ello, deben ser muy tomados en consideración a la hora de acordar la clasificación en primer grado y el sometimiento al régimen cerrado<sup>81</sup>.

Como dice LEGANÉS GÓMEZ, “la droga en prisión constituye uno de los principales problemas con los que se enfrenta la institución penitenciaria porque la subcultura de la droga se mueve en dirección absolutamente opuesta a la meta de resocialización y porque su presencia es origen de auténticas estructuras paralelas de poder dentro de la organización prisional con sus secuelas de corrupción, extorsiones, etc. ...”<sup>82</sup>. ¿Qué decir de la introducción y posesión de armas de fuego en los recintos penitenciarios?. Con traer sólo a colación la necesidad de que la Administración penitenciaria vele por la vida e integridad de los internos y funcionarios, creo que sobra cualquier otro tipo de comentario que sólo tendría la virtualidad de dar vueltas a lo que es evidente.

---

<sup>79</sup> FERNÁNDEZ APARICIO, J.M., *op. cit.*, pág. 44.

<sup>80</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, pág. 52.

<sup>81</sup> En contra, RIOS MARTÍN, *loc. cit.*

<sup>82</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S., *op. cit.*, pág. 84.

#### 4.1.2.3. Los factores del artículo 102.5 RP/96 en su globalidad

Algunos autores se decantan en contra de que la lista de factores a ponderar para clasificar a un interno en primer grado se haya incorporado al Reglamento, ya que, al afectar a los derechos de las personas, debe regir al respecto el principio de reserva de ley<sup>83</sup>. No estamos de acuerdo con esa apreciación por causa de que los motivos de clasificación de un interno en primer grado y sometimiento subsiguiente al régimen cerrado (peligrosidad extrema e inadaptación) están en la LOGP (art. 10.1), limitándose el RP/96, en su papel de disposición inferior en la pirámide normativa, a enumerar una serie de factores que deben ser valorados de forma ponderada para apreciar los motivos que la LOGP recoge.

El elenco de factores enumerados en el art. 102.5 RP/96, ¿deben ser considerados como *numerus clausus*? o, por el contrario, ¿se trata de una relación abierta?, es decir, ¿podría clasificarse a un interno en primer grado por motivos que no pudiesen encajar en ninguno de sus apartados?

ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ mantienen que se trata de una “lista abierta”, llamando la atención, por un lado, sobre la expresión utilizada por el RP/96 antes de proceder a su enumeración (“factores tales como”) y, por otro, sobre que la negativa a la posibilidad de aplicación del régimen cerrado por otros factores (como por ejemplo, la existencia reiterada de expedientes disciplinarios iniciados) sería limitar en demasía el campo de actuación del trabajador penitenciario por no poder situar a “internos nocivos” en un régimen acorde con su comportamiento<sup>84</sup>.

Por el contrario, GONZALEZ CAMPO y LEGANÉS GÓMEZ, se decantan por la consideración de la nómina factorial del art. 102.5 RP/96 como *numerus clausus*, por servir para acentuar la excepcionalidad del régimen cerrado, que sólo podría ser aplicado por los factores objetivos que el RP/96 enuncia<sup>85</sup>.

Desde nuestro punto de vista, sin que lleguemos a apreciar una lista de factores completamente cerrada, si consideramos que, dentro de ese elenco, está prácticamente todo lo que puede llevar a la clasificación en primer grado<sup>86</sup>.

Es conveniente que insistamos en algún aspecto relacionado con la forma de valoración de los factores del art. 102.5 RP/96 o, si se quiere, con respecto al peso específico que debe otorgárseles en el proceso de clasificación inicial o de regresión de grado de tratamiento.

---

<sup>83</sup> PÉREZ CEPEDA, A. en VV.AA., *Manual de Derecho Penitenciario*, Coords. BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. y ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., pág. 203; CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho Penitenciario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 140.

<sup>84</sup> ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *op. cit.*, pág. 229.

<sup>85</sup> GONZÁLEZ CAMPO, E., “Clasificación y tratamiento penitenciario”, [www.fiscalia.org](http://www.fiscalia.org), págs. 20-21; LEGANÉS GÓMEZ, S., *op. cit.*, pág. 86-87 y 97

<sup>86</sup> Se han señalado los intentos de fuga como factor no enumerado en el art. 102.5 pero que influye de forma importante en la sujeción al régimen cerrado (GONZÁLEZ VINUESA, F., *Legislación Penitenciaria Básica: comentarios y referencias prácticas*, Versión 6 (a), enero de 2009, sin publicar, pág. 152). Recordemos al respecto que, históricamente, al lado de la comisión de faltas disciplinarias de especial gravedad, la evasión del establecimiento, o su intento, fueron los motivos principales de aplicación de los regímenes carcelarios restrictivos y aseguradores, antecedentes del régimen cerrado actual (vid., en general, Capítulo I).

Los factores enumerados en el art. 102.5 RP/96 deben ser valorados de forma ponderada en el marco de lo indicado en el número 2 del mismo precepto y en el art. 63 LOGP. Ello quiere decir que la clasificación o regresión a primer grado no debe producirse, en la mayoría de los casos, “automáticamente” en cuanto pueda apreciarse la concurrencia de uno de aquéllos factores, ya que, aisladamente considerado, puede llevar a los órganos administrativos penitenciarios competentes a adoptar decisiones equivocadas, además de injustas. Por el contrario, como establecen los preceptos indicados, la personalidad del interno debe ser estudiada, así como su historial individual, familiar, social y delictivo; debe valorarse también la duración de la pena que cumple, el medio al que retornará, los recursos, facilidades y dificultades existentes y el momento en que el interno se encuentre. Así, la concurrencia de uno o varios de los factores recogidos en el art. 102.5 RP/96 puede no decirnos nada o decirnos mucho y ser definitivo en función de los estudios o valoraciones previas o simultáneas a su apreciación; por eso, nunca puede prescindirse de los estudios técnicos correspondientes<sup>87</sup>.

El punto de vista explicitado hace que no podamos compartir las opiniones que mantienen que el elenco de circunstancias enumeradas en el art. 102.5 RP/96 sean divergentes de los criterios generales de clasificación establecidos en los arts. 63-65 LOGP<sup>88</sup>. En efecto, no podemos observar divergencia donde hay complementariedad. Dentro de los criterios generales de clasificación, lo que se hace reglamentariamente en el art. 102.5 es llamar la atención sobre una serie de elementos, de factores, que tienen la suficiente entidad, que son lo suficientemente relevantes, como para que se tengan en cuenta de forma ponderada en el proceso de clasificación. Si, por poner un solo ejemplo, tanto la LOGP como el RP/96, respectivamente, en sus arts. 63 y 102.2, hablan de tomar en consideración el “historial delictivo” del penado y el 102.5-a RP/96 alude a la naturaleza de los delitos cometidos, ¿puede hablarse de divergencia?; insistimos para decir que no, que lo que se localiza es una complementariedad normativa.

#### 4.1.3. Los criterios de destino a un centro o módulo de régimen cerrado y a un departamento especial y la reasignación de modalidades de vida. Toma de posición crítica y propuesta de reforma

El RP/96, además de indicar una serie de factores a valorar para clasificar o regresar a un interno a primer grado (primer nivel), establece los criterios de destino a los diferentes espacios penitenciarios de régimen cerrado (segundo nivel). En este segundo nivel y ya de principio, siempre sobre la base de que la peligrosidad extrema y la inadaptación son realidades conceptualmente distintas (aunque puedan coincidir y solaparse en algunos internos), debemos decir que el desarrollo reglamentario del régimen cerrado en lo relativo a la asignación y reasignación de modalidades de vida

---

<sup>87</sup> Con diferencias de fondo y de forma, importantes en algunos extremos, esta posición de alejamiento del “automatismo” mantienen LEGANÉS GÓMEZ, S.: *op. cit.*, pág. 85) y RIOS MARTÍN: *op. cit.*, pág. 52.

<sup>88</sup> BRANDARIZ GARCÍA, J.A., *op. cit.*, pág. 58.

dentro del mismo, es errático porque, independientemente de lo que suceda en la práctica, tiene dos consecuencias palmarias:

1ª) Un interno en el que se aprecie una peligrosidad extrema no manifestada en determinados incidentes regimentales no podría ser situado en régimen cerrado. A pesar de la nómina factorial contenida en su art. 102.5, este resultado deriva de que *para el RP/96 sólo es extremadamente peligrosa la persona que ha cometido determinados hechos durante su internamiento (art. 91.3); esto es, la normativa reglamentaria hace abstracción de los hechos de los que sea responsable o presunto responsable estando en libertad.*

2ª) La evolución positiva y favorable de un interno situado en la modalidad de vida más restrictiva de departamentos especiales (art. 91.3 y 93 RP/96) lleva, en la mecánica normativa reglamentaria, a que se le reasigne en la modalidad prevista para los internos situados en régimen cerrado por su inadaptación manifiesta y grave a los regímenes comunes (art. 91.2. y 94 RP/96). Este otro resultado deriva de que, en orden a la asignación y reasignación de modalidades de vida dentro del régimen cerrado, *para el RP/96 la peligrosidad extrema y la inadaptación forman parte de una misma escala gradual, siendo, por lo tanto, realidades ontológicamente homologables.* Una evolución favorable del peligroso en extremo hace que descienda un grado en la escala y se le trate como un manifiestamente inadaptado.

Vamos ahora a tratar de demostrar lo que acabamos de exponer de principio, haciendo una previa y breve recapitulación.

Cuando examinamos el régimen cerrado en la LOGP tuvimos ocasión de analizar de forma separada la peligrosidad extrema y la inadaptación<sup>89</sup>, defendiendo que un interno puede ser extremadamente peligroso sin ser inadaptado y viceversa y también, evidentemente, que ambas circunstancias pueden concurrir en la misma persona. Una de las diferencias principales que anotábamos es que la peligrosidad puede ser apreciada de forma *originaria* o *sobrevenida*, mientras que la inadaptación sólo puede ser valorada de manera *sobrevenida* porque de nadie puede predicarse que sea inadaptado a un régimen, entendido como conjunto de normas, al que nunca ha estado sometido.

Hemos visto también que, enmarcado en todo lo indicado en los arts. 63 LOGP y 102.2 RP/96, el número 5 del último precepto establece que se clasificará en primer grado a los internos calificados de peligrosidad extrema o inadaptación manifiesta y grave a las normas generales de convivencia ordenada, ponderando la concurrencia de los factores que ya conocemos, unos relacionados con la carrera delictiva (que nosotros hemos asociado, básicamente, a la peligrosidad extrema) y otros con la conducta penitenciaria (que, también básicamente, hemos vinculado con la inadaptación). Por otra parte, el RP/96, en el art. 91.1, determina que dentro del régimen cerrado hay dos modalidades de vida, “según los internos sean destinados a centros o módulos de régimen cerrado o a departamentos especiales”.

---

<sup>89</sup> Vid. apartados 4.1.2.1 y 4.1.2.2 Capítulo-II.

Patente la necesidad de clasificar a un interno en primer grado (primer nivel) y llegado el momento de decidir su destino, el RP/96 ofrece los siguientes criterios en los números 2 y 3 del propio art. 91 (segundo nivel):

“2. Serán destinados a centros o módulos de régimen cerrado aquéllos penados clasificados en primer grado que muestren una manifiesta inadaptación a los regímenes comunes [se entiende que son los regímenes ordinario y abierto].

3. Serán destinados a departamentos especiales aquéllos penados clasificados en primer grado que hayan sido protagonistas o inductores de alteraciones regiminales muy graves, que hayan puesto en peligro la vida o integridad de los funcionarios, Autoridades, otros internos o personas ajenas a la Institución, tanto dentro como fuera de los Establecimientos y en las que se evidencie una peligrosidad extrema”

Independientemente de la mejorable redacción del apartado 3<sup>90</sup>, salta a la vista que para el RP/96 sólo la *peligrosidad extrema sobrevenida*, es decir, la que se ha evidenciado, siempre con posterioridad al ingreso, en una alteración regimental de las indicadas, puede operar como criterio de destino a un departamento especial.

La fijación de criterios de destino a un centro o módulo de régimen cerrado o a un departamento especial opera como una *asignación de modalidades de vida* dentro del primer grado y del régimen cerrado que le corresponde, ya que las normas regiminales no son las mismas en unos que en otros. Las de los departamentos especiales están contenidas en el art. 93 RP/96, mientras que las de los módulos o centros cerrados lo están en su art. 94. Por lo tanto, a un interno se le clasifica en primer grado, asignándole, además, una modalidad de vida según el espacio penitenciario de régimen cerrado donde vaya a ser trasladado.

Considerando lo anterior, intentemos contestar ahora a estas preguntas. Supuesta la necesidad, en base a los estudios técnicos realizados de conformidad con lo dispuesto en los arts. 63 LOGP y 102.2 RP/96, de clasificar inicialmente a un interno en primer grado en el que concurren los factores a) y b) del art. 102.5 RP/96<sup>91</sup>, sin que haya sido protagonista o inductor de alguna de las alteraciones regiminales que se mencionan en el art. 91.3 RP/96, ¿a qué espacio penitenciario de régimen cerrado se le destina? Si en base a los mismos estudios, se constata que un penado condenado por gravísimos delitos de terrorismo no sólo no se ha sustraído a la disciplina interna de su organización, sino que ocupa en su seno un papel destacado, pero sin que tampoco ahora haya participado en tales alteraciones regiminales (art. 102.5-c), ¿a qué espacio penitenciario de régimen cerrado se le destina?.

Siguiendo los imperativos reglamentarios, a estos internos no se les podría destinar a un departamento especial pero tampoco al otro espacio penitenciario dedicado a los internos clasificados en primer grado, si es que no han mostrado una manifiesta

---

<sup>90</sup> Desde nuestro punto de vista no tiene sentido hablar de “alteraciones regiminales” fuera de los Establecimientos penitenciarios cuando precisamente los aspectos relacionados con el régimen son inherentes a los mismos y no a los espacios exteriores, tales como sedes jurisdiccionales, hospitales, etc.; es decir, una agresión a un funcionario judicial en la sede de un juzgado o a un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) durante una conducción sólo con rebuscados y poco convincentes razonamientos puede ser calificado de “alteración regimental”.

<sup>91</sup> Por la naturaleza de los delitos que ha cometido contra la vida, integridad física de las personas o propiedad que han denotado una personalidad agresiva, violenta y antisocial que se ha manifestado en un modo de ejecución especialmente violento.

inadaptación a los regímenes comunes porque, como sabemos, eso es lo que dispone el art. 91.2 RP/96 como criterio de destino a los centros o módulos de régimen cerrado. Es decir, siguiendo la lógica normativa reglamentaria, *no habría espacio de régimen cerrado para los internos clasificados en primer grado en base a lo que hemos llamado peligrosidad extrema originaria* si es que no han mostrado signos de inadaptación manifiesta y grave al régimen penitenciario<sup>92</sup>. En otras palabras, *está normativamente bloqueada su sujeción al régimen cerrado*.

Dentro de su posición crítica, BRANDARIZ GARCÍA no deja pasar por alto esta patente contradicción reglamentaria al decir que “[...] si el historial delictivo no puede servir para acreditar una peligrosidad vinculada por ese art. 91.3 RP a la conducta observada tras el ingreso en el centro penitenciario, menor relevancia aún puede tener para poner de manifiesto una inadaptación a los regímenes ordinario y abierto que sólo el comportamiento en el ámbito penitenciario puede evidenciar [...]”<sup>93</sup>.

¿Qué sucede en la práctica?, ¿cómo se contesta a esas preguntas que hemos planteado en la praxis penitenciaria? Bien, pues lo que sucede es que, estando bloqueada la asignación a la modalidad de departamentos especiales (art. 91.3 RP/96) y también la asignación a la de centros o módulos cerrados (art. 91.2 RP/96) pero siendo patente la necesidad de situarlos en régimen cerrado por su peligrosidad extrema (originaria), se opta por asignarlos a la modalidad menos restrictiva, es decir, a la de centros o módulos cerrados.

La asignación de modalidad no es inmutable, puede cambiar y, precisamente, en el art. 92 RP/96, que lleva como rótulo “Reasignación de modalidades”, quedan más patentes todavía los defectos a los que venimos aludiendo de la mecánica reglamentaria. Dice el art. 92.2:

“Procederá, en todo caso, la propuesta de reasignación de la modalidad en el sistema de vida de los penados destinados en departamentos especiales que muestren una evolución positiva, ponderando, entre otros, factores tales como:

- a) Interés por la participación y colaboración en las actividades programadas
- b) Cancelación de sanciones o ausencia de las mismas durante periodos prolongados de tiempo
- c) Una adecuada relación con los demás<sup>94,95</sup>.

---

<sup>92</sup> Es decir, por ejemplo, a un asesino en serie o a un terrorista fanático, tan extremadamente peligrosos como regimenteralmente adaptados, se les podría clasificar en primer grado pero no destinar, en base a los criterios establecidos reglamentariamente, a ninguno de los espacios penitenciarios de régimen cerrado.

<sup>93</sup> BRANDARIZ GARCÍA, J.A., *op. cit.*, pág. 58.

<sup>94</sup> La I 9/07 rebaja un poco el listón reglamentario al determinar las variables a tener en cuenta para el paso o cambio de modalidad, ya que dice que deben ser las siguientes: “Participar en las actividades ofertadas y comprometidas en su Programa Individualizado de Tratamiento”; “La actitud del interno hacia las normas básicas de respeto y convivencia”; y, finalmente, “La ausencia de comisión [sic] de faltas graves o muy graves en el periodo de tiempo estudiado que denoten especial agresividad y violencia. No será preciso, en consecuencia, que el interno tenga sus sanciones canceladas formalmente”.

<sup>95</sup> No se refiere a ello expresamente el RP/96, pero es evidente que también un interno puede ser reasignado de la modalidad de vida de módulos o centros cerrados a la de departamentos especiales, siempre, claro está, que concurran las circunstancias que ya conocemos del art. 91.3 RP/96. A este respecto, la I 9/07 habla de “regresiones” de modalidad para indicar que en las mismas, efectivamente, deben concurrir las notas de peligrosidad extrema y, acumulativamente, alteraciones regimenterales muy graves.

En este tema de “regresión” de modalidad, el AJVP de Asturias de 05-02-97 entró a dilucidar la cuestión de si, antes de operar la efectiva reasignación de modalidad, podría acordarse, por la vía del art. 75.1 RP/96 (limitaciones regimenterales), que al interno se le aplicase *de facto* el régimen previsto para los departamentos especiales (art. 91.3. RP/96).

No se trata de una relación cerrada, ya que se habla de “factores tales como”. Lo que el RP/96 hace en el art. 92.2 es señalar qué tipo de factores deben concurrir para que un interno destinado a un departamento especial por su peligrosidad extrema, previa reasignación de modalidad (de la prevista en el art. 91.3 RP/96 a la prevista en el 91.2 RP/96), pase a uno de régimen cerrado, es decir, al espacio de los reclusos que han sido clasificados en primer grado por inadaptación a los regímenes comunes. Consecuentemente, la mecánica reglamentaria emplea erráticamente los conceptos de peligrosidad extrema y de inadaptación manifiesta y grave, por la vía de manejarlos como rangos de una misma escala, como si se tratase de grados de una única categoría. En este caso, en el de la reasignación de modalidades, “trasmuta” a un interno extremadamente peligroso en uno manifiestamente inadaptado a los regímenes comunes al objeto de rebajar la severidad regimental a que estaba sometido en el departamento especial.

Volvemos al principio para sintetizar nuestra posición crítica con respecto a la asignación y reasignación de modalidades que, dentro del régimen cerrado, realiza el RP/96:

1º) *La mecánica interna del RP/96 deja bloqueada normativamente la sujeción al régimen cerrado de los internos extremadamente peligrosos si no han protagonizado las incidencias regimentales descritas en su art. 91.3.* Como se trata de un efecto perverso, en la práctica, patentizada la peligrosidad de ciertos internos, lo que se hace es asignarlos a la modalidad de centros o módulos de régimen cerrado (art. 91.2 RP/96) como si en lugar de peligrosos fuesen inadaptados.

2º) Como es necesario, por su evolución favorable, atemperar el régimen de vida de los internos asignados a la modalidad más restrictiva por su peligrosidad extrema manifestada en ciertas alteraciones regimentales, *lo que el RP/96 hace es empezar a tratarlos como inadaptados para asignarlos a una modalidad menos severa, vulnerando sus propias normas de asignación a estos departamentos (art. 91.2 RP/96).*

Nuestra propuesta para solventar esas graves disfunciones normativas del RP/96 pasa por diferenciar dos niveles en el concepto de peligrosidad extrema que, si bien no llegan a confundirse en todos los casos, si guardan muchísima relación con la diferenciación que hicimos entre peligrosidad extrema originaria y sobrevenida. En definitiva, se trataría de que a la modalidad de vida de departamentos especiales quedasen asignados los internos 1º/art. 10.2 LOGP en los que se apreciase una peligrosidad extrema cualificada por haber protagonizado o inducido las alteraciones regimentales muy graves contempladas en el art. 91.3 RP/96 (básicamente, se trataría de una peligrosidad extrema sobrevenida) y a la de centros o módulos cerrados los internos en los que se apreciase: 1º) Una peligrosidad extrema no cualificada por la participación en esas alteraciones regimentales (se trataría de la peligrosidad extrema originaria); 2º) Una buena evolución en la modalidad de régimen especial; o, finalmente, 3º) Una inadaptación manifiesta y grave al régimen ordinario<sup>96</sup>.

---

Después de argumentar que la aplicación del art. 75.1 no puede implicar un cambio de modalidad al margen de los cauces legalmente previstos, acuerda que se notifique también al penado el acuerdo-propuesta de la JT sobre regresión de modalidad, que debería revisarse mensualmente dando cuenta al JVP.

<sup>96</sup> La *peligrosidad extrema originaria*, apreciada al principio del internamiento por la actividad delictiva de la que el sujeto es responsable o presunto responsable, en nuestro esquema (salvo “supuestos de laboratorio”, verbigracia, el caso de un interno en régimen ordinario que quebranta su condena después de provocar graves lesiones a un funcionario y que vuelve a ingresar una vez apresado), coincide con la *peligrosidad extrema no cualificada*. Sin embargo la *peligrosidad extrema sobrevenida* en cuanto también puede ser apreciada por la actividad delictiva perpetrada en el

Con nuestra propuesta:

1º) Se podría apreciar la peligrosidad extrema aunque el recluso no hubiese protagonizado las alteraciones regimentales indicadas y, por ese motivo, no quedaría bloqueada normativamente la sujeción al régimen cerrado de un interno en el que se apreciase una peligrosidad extrema en base únicamente a la actividad delictiva de la que sea responsable o presunto responsable pero en el que no concurra la inadaptación manifiesta y grave al régimen ordinario. Con ello, tendría una adecuada cobertura normativa lo que ahora se hace en la práctica con patente vulneración de los preceptos reglamentarios: *asignar a la modalidad de centros o módulos cerrados a los internos extremadamente peligrosos que no hayan protagonizado incidentes regimentales graves.*

2º) Se podría operar la reasignación de la modalidad de departamentos especiales a la de centros o módulos cerrados sin que, virtualmente, el interno quedase etiquetado como inadaptado sin realmente serlo. Con ello, el sistema adquiere coherencia interna y no se confunden los conceptos de peligrosidad extrema e inadaptación, que son categorías esencialmente distintas<sup>97</sup>.

#### 4.1.4. El régimen cerrado y el principio de flexibilidad

Dentro de la línea de profundización del principio de individualización científica que marcó el RP/96, la posibilidad de combinar elementos de los diferentes grados de clasificación no fue, desde luego, la menos importante. En efecto, dice su art. 102.2:

“No obstante, con el fin de hacer el sistema más flexible, el Equipo Técnico podrá proponer a la Junta de Tratamiento que, respecto de cada penado, se adopte un modelo de ejecución en el que puedan combinarse aspectos característicos de cada uno de los mencionados grados [primero, segundo y tercero], siempre y cuando dicha medida se fundamente en un programa específico de tratamiento que de otra forma no pueda ser ejecutado. Esta medida excepcional necesitará de la ulterior aprobación del Juez de Vigilancia correspondiente, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad”<sup>98</sup>.

---

exterior pero conocida con posterioridad al ingreso *no tiene porqué coincidir siempre con la peligrosidad extrema cualificada*, aunque la mayor parte de las veces sí lo hará.

<sup>97</sup> Al hablar de la regulación de la asignación de fase y su revisión en la I 7/95 (apartado 5.2.1. Capítulo-IV), defendimos que el sistema por ella configurado tenía una gran coherencia interna y ese valor, como anticipamos, podemos apreciarlo mejor ahora, una vez analizado lo incoherente de la regulación reglamentaria actual. En la I 7/95 procedía la asignación de la Modalidad B (actual modalidad de centros o módulos de régimen cerrado) cuando el interno mostrase una manifiesta inadaptación a los regímenes ordinario y abierto *o pudiese ser calificado de peligroso pero sin que concurriesen las circunstancias especiales reseñadas para la asignación de la Modalidad-A* (actual modalidad de departamentos especiales): haber protagonizado o inducido alteraciones regimentales muy graves que hayan puesto en peligro la vida o integridad de las personas. En lo enfatizado con cursiva está la clave de bóveda de la coherencia de aquel sistema, ya que la peligrosidad no quedaba necesaria y exclusivamente vinculada a lo que nosotros denominamos peligrosidad extrema cualificada -que reglamentariamente se vincula a las alteraciones regimentales muy graves-, sino que se daba entrada a lo que, también nosotros, tenemos por peligrosidad extrema no cualificada. En efecto, en el sistema de la I 7/95 no se reconocían obstáculos para situar, en la modalidad B del régimen cerrado a internos en los que concurriese una peligrosidad extrema no relacionada con aquéllas alteraciones, apreciada, por ejemplo, por su trayectoria delictiva. Consecuentemente, llegada la hora de reasignación a la modalidad B de un recluso situado en la modalidad A, no quedaba automáticamente etiquetado como inadaptado por juego normativo alguno, sino que continuaba siendo peligroso, sólo que en base a su trayectoria penitenciaria y a su valoración por el ETCO, se consideraba oportuno su pase a un modelo regimental menos riguroso.

<sup>98</sup> Introducir elementos propios del tercer grado y régimen abierto en los programas de tratamiento de internos clasificados en segundo grado y sujetos al régimen ordinario ha sido criticado en cuanto el resultado puede implicar, de una forma u otra, la excarcelación del interno.

La I 9/07 considera este llamado principio de flexibilidad “una herramienta útil para ser aplicada antes de la progresión de los internos al régimen ordinario, entendida como estrategia tendente a consolidar la conducta, con pase a otros módulos, participación en actividades comunes, etc. durante un tiempo que se fijará individualmente y que podrá ir de uno a tres meses”. De lo que se trata es de diseñar un régimen de vida, en algunos aspectos, a medio camino entre el cerrado y el ordinario con la finalidad de conseguir una paulatina, gradual, adaptación al segundo, observando el comportamiento del interno en lugares o actividades que no son las propias del régimen cerrado. De esta forma puede evaluarse la conducta del interno fuera de la rigidez característica del régimen cerrado y actuar con mucha mayor seguridad al decidir su progresión a segundo grado y subsiguiente pase al régimen ordinario. Desde otra perspectiva, la aplicación del principio de flexibilidad atempera la dureza del régimen cerrado y actúa como válvula de escape del mismo para paliar sus efectos negativos.

La aplicación del art. 100.2 a los internos sometidos al régimen cerrado presenta dos flancos de crítica. Primero, desde un punto de vista material, podría argumentarse que si se estima que un interno clasificado en primer grado y sometido al régimen cerrado puede realizar, por ejemplo, algunas actividades deportivas o culturales junto a internos de régimen ordinario, lo que debe plantearse es su progresión a segundo grado y no otra cosa<sup>99</sup>. Segundo, si el régimen cerrado debe cumplirse “con absoluta separación del resto de la población reclusa” (art. 90.1, *in fine*, RP/96), la realización de actividades con internos de régimen ordinario vulneraría ese precepto.

Sin embargo, nuestro punto de vista con respecto a la aplicación del principio de flexibilidad a internos sometidos al régimen cerrado es favorable y debe potenciarse. Con respecto a la primera objeción crítica, desde una perspectiva material, hay que decir que, en ocasiones, el “salto” de una a otra categoría regimental es demasiado grande y que, por ello, no está de más arropar la decisión de progresar a un interno desde el régimen cerrado con la garantía adicional de que ya ha participado en actividades propias del régimen ordinario con un buen resultado. A esta visión positiva nos ha conducido, en no poca medida, nuestra experiencia personal en programas de intervención con internos sometidos clasificados en primer grado<sup>100</sup>. Con relación a la segunda crítica, reconocemos que se trataría de un escollo normativo a salvar con una modificación del art. 90.1 RP/96, para excepcionar la absoluta separación en los supuestos de aplicación del art. 100. 2 RP/96.

A pesar de que, por la ubicación sistemática del art. 100.2 RP/97 (Capítulo II “Clasificación de penados” del Título IV “De la separación y clasificación de los

---

<sup>99</sup> No olvidemos que, no ya por previsiones reglamentarias, sino por un clarísimo imperativo legal, la permanencia de los internos en aquél lo “será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su ingreso” (párrafo 2º del art. 10.3 LOGP), de tal forma que si, efectivamente, éstas han desaparecido o disminuido hasta el punto de considerar necesario introducir en el régimen cerrado elementos del ordinario, se podría defender que lo procedente sería progresar al interno a segundo grado o levantarle la aplicación del art. 10 LOGP y no mantenerle en su situación.

<sup>100</sup> En efecto, bastante antes de la institucionalización normativa del principio de flexibilidad que operó el RP/96 y, por lo tanto, estando todavía en vigor el RP/81, en el Establecimiento Penitenciario de Logroño se posibilitó dentro del programa de intervención seguido, que internos clasificados en primer grado pasasen, en ciertas franjas horarias y con determinados controles, a desarrollar actividades (laborales, deportivas, recreativas) en departamentos de régimen ordinario y con compañeros clasificados en segundo grado (vid. apartado 3 Capítulo-VI).

internos”) y por los propios términos de redacción del precepto, se trata de una medida a adoptar con internos penados, se postula su aplicación también a los preventivos sometidos al régimen cerrado<sup>101</sup>. Estamos de acuerdo con tal opinión por las razones de fondo que acabamos de exponer, si bien, en futuras reformas reglamentarias, debería modificarse el precepto en su ámbito subjetivo de aplicación.

Un poco más adelante nos referiremos a la incidencia de la I 9/07 con relación a los plazos de revisión del primer grado y a los horizontes temporales de sujeción al régimen cerrado que deben manejarse con internos de baja peligrosidad. Bien, pues con este tipo de internos “de perfil bajo” determina la misma I 9/07 que, en base al principio de flexibilidad, se establezca “un programa atemperado en algunas variables regimentales, dentro siempre de una estrategia que intente reflotarlo al régimen ordinario en el menor tiempo posible”<sup>102</sup>.

#### 4.2. Aplicación del artículo 10.2 LOGP a preventivos

Dentro del Título III RP/96 (“Del régimen de los establecimientos penitenciarios”), el Capítulo V está dedicado al “Régimen de preventivos”. Su art. 96.1 determina que, con carácter general, el régimen de los detenidos y presos, será el previsto para los establecimientos de régimen ordinario. En los apartados posteriores del mismo artículo se establece lo siguiente:

“2. No obstante lo anterior, conforme lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, serán de aplicación, a propuesta de la Junta de Tratamiento y con la aprobación del Centro Directivo, las normas previstas para los Establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado a los detenidos y presos, cuando se trate de internos extremadamente peligrosos o manifiestamente inadaptados al régimen ordinario.

3. La peligrosidad extrema o la inadaptación manifiesta se apreciarán ponderando la concurrencia de los factores a que se refiere el artículo 102.5 de este Reglamento, en cuanto sean aplicables a los internos preventivos”

El Capítulo IV del mismo Título III está dedicado al régimen cerrado, con lo cual la previsión reglamentaria con respecto a los detenidos y presos contenida en el segundo apartado del art. 96 RP/96 *abarca todas las normas contenidas en aquél*: diferenciación entre centros o módulos de régimen cerrado y departamentos especiales, modalidades de vida dentro del régimen cerrado, reasignación de modalidades, etc.. Luego, una primera conclusión sería *la identidad normativa entre el régimen cerrado aplicable a los penados y el aplicable a los detenidos y presos*.

De la lectura del art. 96.2 RP/96 llama la atención que, como hubiera sido previsible de conformidad con lo establecido en el art. 10.2 LOGP, no se aluda a que el régimen cerrado se aplicará a los detenidos y presos “con carácter de excepción” y “absoluta separación de los penados”. Quizá la explicación a esta última omisión pueda estar en que no se dice que esos internos “serán destinados” a los

<sup>101</sup> GONZÁLEZ VINUESA, F., *op. cit.*, pág. 150

<sup>102</sup> Desde un punto de vista semántico, no nos parece excesivamente adecuado que se hable de “reflotar” a un interno porque, operando con ese tipo de símiles, podría decirse también que se le ha “hundido” por someterle al régimen cerrado.

Establecimientos de régimen cerrado, sino que les “serán de aplicación” sus normas, con lo cual, al menos en la letra reglamentaria, queda abierta la posibilidad de que, paralelamente a los de los penados, existan espacios penitenciarios de régimen cerrado para preventivos, regidos por las mismas normas. Ello no obstante, en el art. 98.1 RP/96 si se determina, igual que en el párrafo 2º del art. 10.3 LOGP que la permanencia de los detenidos y presos en el régimen cerrado será por el tiempo necesario, hasta que desaparezcan o disminuyan significativamente las razones o circunstancias que sirvieron de fundamento para su aplicación.

A pesar de que la I 9/07 está dedicada a la clasificación y destino de los penados, hay también algunas referencias a los internos preventivos con aplicación del art. 10 LOGP; entre ellas, encontramos las repercusiones operativas del denominado en la I 9/07 *principio de subsidiariedad*. En efecto, con relación a los informes médicos, psicológicos y psiquiátricos que deben acompañar las propuestas, se alude tanto a la clasificación en primer grado y como a la aplicación del art. 10 LOGP a preventivos.

Es evidente que, para los detenidos y presos sometidos al régimen cerrado, deben existir también dos modalidades de vida, según sean destinados a un centro o módulo de régimen cerrado o a un departamento especial. Esto, en el desarrollo reglamentario del art. 10 LOGP, sí constituye una relativa novedad porque, si recordamos, en la primera redacción el RP/81 (art. 34) sólo estaba previsto que los preventivos fuesen destinados a los departamentos de régimen especial regulados en su art. 47 mientras que, en la segunda, después de la reforma de que fue objeto por el RD 787/84, se preveía también que fuesen ingresados en departamentos especiales “y sólo excepcionalmente y con absoluta separación de los penados” podrían ser destinados a establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado (art. 34.1). Todas estas especificaciones, como hemos visto, desaparecen con el RP/96.

En la práctica, lo que ha venido sucediendo, hablando en términos generales, es que penados y preventivos han venido compartiendo módulos y departamentos de régimen cerrado y de régimen especial, siendo muy probable que esa costumbre se termine plasmando normativamente en un ejercicio de “realismo legislativo”<sup>103</sup>.

La técnica empleada en el RP/96 para determinar qué factores deben ser valorados para la aplicación del art. 10 LOGP a internos preventivos es literalmente la misma que siguió el RP/81 (art. 34.2 *in fine*) después de la reforma de 1984, esto es, la remisión a los factores indicados para los internos penados “en cuanto sean aplicables a los internos preventivos”.

De los factores del art. 102.5 RP/96, ¿cuáles son aplicables y cuáles no a los detenidos y presos y de qué forma? Desde nuestro punto de vista y en principio, entendemos que sólo deja de ser aplicable el contemplado en la letra a) que hace referencia a los “delitos cometidos”. En efecto, técnicamente hablando, no puede decirse que un interno preventivo “ha cometido un delito”, puesto que tal afirmación no puede hacerse hasta que recaiga sentencia condenatoria firme. Ahora bien, hablando también en sentido estricto, tampoco podría atribuirse a nadie la comisión de los actos

---

<sup>103</sup> En el Capítulo VII examinaremos las previsiones al respecto que se contienen en el Anteproyecto de Reforma de la Ley Penitenciaria (ARLP), donde el criterio general de separación de penados y preventivos está excepcionado con respecto a los internos que caen en la órbita de su art. 10.

especialmente violentos de la letra b) del mismo art. 102.5 ni la pertenencia a organizaciones delictivas o a bandas armadas de la letra c) si no hay una sentencia firme donde así conste, con lo cual, todos los factores que nosotros hemos considerado radicados en el ámbito de la peligrosidad extrema, no serían aplicables a los detenidos y presos.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que si un sujeto ha sido ingresado en prisión preventiva *es porque se le considera autor probable de un delito*, habida cuenta de los indicios racionales de criminalidad que existen en su contra y, por lo tanto, en determinados casos en que, por el delito atribuido, se denote una personalidad agresiva, violenta y antisocial (art. 102.5-a RP/96) plasmada en la comisión de los actos reseñados en la letra b) del mismo precepto o se impute la pertenencia a organizaciones delictivas o bandas armadas (letra c), es posible a todas luces el sometimiento del interno preventivo al régimen cerrado. Todo ello sin contar que no es nada infrecuente que el interno ya haya cumplido otras condenas y, en consecuencia, pueda disponerse de su historial delictivo.

Debemos considerar por otra parte, con respecto a la actividad delictiva, que es posible que con respecto a un interno penado en régimen ordinario, se valore también la actividad delictiva de la que puede ser presuntamente responsable a los efectos de su sujeción al régimen cerrado, en los casos, por ejemplo, de comisión de delitos durante el internamiento

Con respecto a los factores del art. 102.5 RP/96 que hemos localizado básicamente en la esfera de la inadaptación no hay nada más que añadir a lo comentado en el caso de los penados. Se trata de la apreciación de factores sobrevenidos en el curso del internamiento, como el interno la condición de penado o la de preventivo.

La concurrencia de esos factores debe ser adecuadamente ponderada, en el caso de los que todavía no han sido condenados, en el marco de lo dispuesto en el art. 64.1 LOGP, es decir, de los datos documentales de los que se disponga, entrevistas realizadas y observación directa del interno.

No les falta cierta razón a ARMENTA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ cuando, comentando el art. 96 RP/96, dicen que un tema tan importante como el régimen cerrado aparece disperso, desorganizado e incompleto, argumentando al respecto que no es defendible tratar separadamente, en artículos y capítulos distintos, a penados y preventivos con referencia al régimen cerrado para luego decir lo mismo y en los mismos términos.<sup>104</sup> Desde su perspectiva, si los redactores del RP/96 hubiesen querido establecer diferencias tendrían que haberlo hecho con relación a los aspectos “regimentales, doctrinales o procedimentales que los distinguen”<sup>105</sup>.

Hay algunas opiniones doctrinales para las que nunca debería aplicarse esta medida de internamiento a los internos preventivos, posición que no compartimos<sup>106</sup>. Al respecto, insistimos que una cosa son los planteamientos a nivel teórico y conceptual y otra muy distinta la resolución de problemas muy graves en la práctica, problemas

---

<sup>104</sup> ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, J., *op. cit.*, pág. 221.

<sup>105</sup> *Loc. cit.*

<sup>106</sup> Vid. apartado 4.2 Capítulo-II.

para cuya solución el art. 10.2 LOGP y su desarrollo reglamentario constituye un instrumento adecuado, perfectible por supuesto, pero, en principio, adecuado en sus parámetros básicos.

#### 4.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado

En un apartado examinaremos la clasificación o regresión de penados, su traslado al espacio penitenciario correspondiente y la reasignación de modalidades de vida y, en otro, el procedimiento de aplicación a internos preventivos de las previsiones del art. 10.2 LOGP<sup>107</sup>.

##### 4.3.1. Clasificación o regresión a primer grado de penados, traslado a establecimientos de régimen cerrado o departamentos especiales y reasignación de modalidades de vida

Porque no siempre puede hacerse una distinción categórica entre aspectos materiales y formales, estando muchas veces intervencidos formando un bloque, hacemos una expresa remisión a todo lo dicho con respecto a la necesidad de clasificación en grados, nominación de éstos, regímenes penitenciarios aplicables a cada uno (art. 100.1 RP/96), variables y criterios de clasificación (art. 102 RP/96), progresión y regresión derivada de la evolución en el tratamiento (106.1 RP/96) y procedencia de la regresión de grado (106.3 RP/96). Veremos ahora los aspectos que tocan más los extremos formales o procedimentales, haciéndolo de forma muy telegráfica en general y deteniéndonos más en lo relacionado específicamente con el primer grado. Dentro del procedimiento clasificador y revisor distinguiremos los órganos administrativos competentes, plazos, forma, otras cuestiones relacionadas y, finalmente, los aspectos formales de la asignación de modalidades

##### 4.3.1.1. Órganos intervinientes

Por lo que se refiere a los órganos administrativos que intervienen en el procedimiento clasificador inicial, son competentes para formular la propuesta de clasificación inicial las JT (art. 103.1 RP/96), previos los informes preceptivos (no vinculantes) del Jefe de Servicios y del ETCO (art. 273-c RP/96)<sup>108</sup>. La resolución de la propuesta corresponde al CDI (art. 103.4 RP/96). En el proceso de revisión de grado es

---

<sup>107</sup> En una obra muy reciente, ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J., compendia los procedimientos administrativos y judiciales que se derivan de las diferentes áreas en un centro penitenciario, básicamente en sus aspectos formales: *Procedimientos Penitenciarios*, Comares, Granada, 2009. Hay un apartado dedicado a la aplicación del art. 10.2 LOGP a los internos preventivos (págs. 193-195) y otro a la clasificación inicial en primer grado (págs. 196-198).

<sup>108</sup> La figura del Jefe de Servicios, en sus funciones específicas, no está regulada en el RP/96 con tanta profusión como en el RP/81; actualmente, a tenor de lo dispuesto en el art. 283 RP/96, “es el encargado de la coordinación de los servicios del área de vigilancia bajo la dirección y supervisión de los mandos del Centro ...”

competente, asimismo, la JT para efectuarla y el CDI para resolver la progresión o regresión o pronunciarse sobre el mantenimiento de grado, siempre que el interno lo solicite (art. 105.2 RP/96).

Coherentemente con la reforma que hemos propuesto de la LOGP para adecuar por entero nuestra normativa relacionada con el régimen cerrado a la Recomendación Rec (2006) 2 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas (RPE/06), en concreto a la regla 53.5<sup>109</sup>, sería necesario introducir en éste ámbito una modificación reglamentaria. Se trataría de que el CDI tuviese que aprobar el mantenimiento del interno en primer grado, independientemente de que el interno solicite o no su pronunciamiento.

#### 4.3.1.2. Plazos

Con relación a los plazos, la propuesta de clasificación inicial se formulará en el plazo máximo de dos meses desde la recepción en el Establecimiento del testimonio de sentencia (art. 103.2 RP/96) y se cursará al CDI en el plazo de diez días (art. 273.d RP/96). Por su parte, el CDI debe resolver sobre la propuesta en el plazo de dos meses desde su recepción (art. 103.4 RP/96), si bien el mismo órgano podrá ampliar ese plazo hasta un máximo de dos meses más para la mejor observación de la conducta y la consolidación de factores positivos del interno (art. 103.6 RP/96).

La reconsideración del grado en que un interno se encuentre clasificado se efectuará cada seis meses (art. 105.1 RP/96). Si se propone al regresión o progresión por parte de la JT, el CDI debe resolver, como en el caso de la clasificación inicial, en el plazo de dos meses, pudiendo ampliarlo también ahora en otros dos meses más por las mismas circunstancias indicadas en el caso de la inicial (art. 106.5 RP/96).

En sede de plazos encontramos una novedad con referencia a los desarrollos reglamentarios anteriores con respecto a las revisiones de grado de los penados clasificados en el primero. Se trata de la falta de previsiones en el RP/96 relacionadas con la reducción de los plazos para efectuarlas. En efecto, en la primera versión del RP/81 -de forma no excesivamente clara puesto que no se hablaba, como tal, de revisión de grado de tratamiento- se exhortaba a que las revisiones de los internos que estuviesen en el régimen de departamentos especiales regulados en su art. 47, se hiciesen cada tres meses (norma 10). Después de la reforma operada por el RD 787/1984, la norma 3ª del art. 43 RP/81 (reiterada también en el art. 243.4 RP/81) establecía que la permanencia de los penados en primer grado sería revisada cada seis meses, si bien este plazo se reduciría a la mitad para la primera revisión si el interno se encontraba en tal régimen a consecuencia de una regresión de grado<sup>110</sup>.

No hay rastros de las anteriores especificidades en el RP/96 y, en esto, pensamos que se ha producido un paso atrás. Si bien no podemos perder de vista como criterio rector lo estipulado en el párrafo segundo del art. 10.3 LOGP (“La permanencia de

<sup>109</sup> Vid. apartado 10.1 Capítulo-II.

<sup>110</sup> Vid., al respecto, apartado 3.3.1 Capítulo-III.

los internos destinados a estos centros [de régimen cerrado] será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que determinaron su ingreso”), que forma parte del estatuto jurídico de estos internos, no podemos dejar de decir tampoco que, para soslayar indeseables inercias prácticas, hubiese sido aconsejable reglamentariamente acortar los plazos de revisión a tres meses, máxime cuando el propio RP/96 establece, precisamente, que la revisión de los acuerdos de aplicación del art. 10.2 LOGP a los internos preventivos se efectuará, como máximo, cada tres meses (art. 98.2 RP/96).

En este concreto aspecto, la incidencia de la I 9/07 no puede más que calificarse de positiva, ya que, a renglón seguido de recordar que los plazos establecidos son un máximo que opera como garantía y que, por lo tanto, las revisiones de grado pueden efectuarse sin sujeción a plazo mínimo alguno siempre que las circunstancias lo aconsejen, determina que el plazo máximo de revisión “será de tres meses para los clasificados en primer grado o preventivos con aplicación del art. 10 LOGP”<sup>111</sup>.

También con respecto a los plazos, la I 9/07 requiere que siempre deba tenerse en cuenta el “horizonte temporal” más allá del cual no sería deseable el mantenimiento de un recluso en régimen cerrado y, por ello, determina que en el Programa Individualizado de Tratamiento de cada uno se establezca “una planificación aproximada del tiempo que “parece predecible” que pueda permanecer el interno en esa situación. En este sentido, “en casos de internos con perfil de baja peligrosidad”<sup>112</sup>, especifica que se programe en principio un ciclo corto “en torno a los seis meses” sin perjuicio de que sea necesario prolongar más su estancia en régimen cerrado.

#### 4.3.1.3. Forma

La propuesta de clasificación inicial, previo estudio del interno, debe efectuarse en el impreso normalizado aprobado por el CDI (arts. 103. 1 y 2 RP/96), debiendo contener el protocolo de clasificación penitenciaria la propuesta razonada de grado y el programa individualizado de tratamiento (art. 103.3 RP/96). La resolución sobre esa propuesta debe hacerse de forma escrita y motivada (art. 103.4 RP/96), notificándosela al interno interesado con indicación de que, de no estar conforme con la misma, puede acudir en vía de recurso ante el JVP (art. 103.5 RP/96).

Para la revisión semestral de la clasificación inicial (revisiones de grado), los internos deben ser estudiados individualmente para evaluar y reconsiderar, en su caso, todos los aspectos establecidos en el modelo individualizado de tratamiento al formular la propuesta de clasificación inicial (art. 105.1 RP/96).

Si la JT no considera oportuno proponer cambio alguno en el grado asignado, se notificará esta decisión motivada al interno, que podrá solicitar la remisión del correspondiente informe al CDI para que resuelva lo procedente sobre el mantenimiento o

---

<sup>111</sup> La misma I 9/07 determina que dicho plazo máximo se computará de fecha a fecha de la sesión de la JT en la que se efectúa la clasificación o revisión de grado.

<sup>112</sup> La baja peligrosidad, dice la I 9/07, que se apreciará en función de factores como edad inferior a 21 años, tiempo prolongado de estancia normalizada en régimen cerrado, régimen ordinario o primariedad delictiva.

cambio de grado. Esta resolución se notificará al interno con indicación del derecho de acudir en vía de recurso ante el JVP (art. 105.2 RP/96). Al respecto, la I 9/07 ha introducido dos matizaciones. Primera, en los casos de internos con perfil con baja peligrosidad, se remitirán “al Centro Directivo el mantenimiento de grado y modalidad, con una propuesta motivada, siempre que se hayan superado los seis meses de permanencia en el mismo”. Segunda, también se remitirán al CDI “aquéllas propuestas de mantenimiento de grado y modalidad, debidamente motivadas, cuando el acuerdo no haya sido adoptado por unanimidad”. Traslucen ambas indicaciones una innegable preocupación por controlar directamente desde los órganos centrales la permanencia de ciertos internos en régimen cerrado o en una determinada modalidad de su aplicación.

Si, por el contrario, la JT propone la regresión o progresión de grado, deben observarse las mismas formalidades que las indicadas para la resolución sobre la propuesta de clasificación inicial (art. 106.5 RP/96).

#### 4.3.1.4. Otras cuestiones procedimentales

Existe una incompatibilidad entre clasificación penitenciaria y causas penales en situación de prisión preventiva. En efecto, si un penado tiene además pendiente una o varias causas en situación de preventiva, no debe formularse propuesta de clasificación inicial mientras dure esa situación procesal (art. 104.1 RP/96). Es más, si a un penado ya clasificado le fuese decretada prisión preventiva por otra u otras causas, quedará sin efecto su clasificación, circunstancia de la que se deberá dar cuenta al CDI (art. 104.2 RP/96).

Una novedad introducida por el RP/96 es que, en las condenas hasta un año, la propuesta de clasificación inicial de la JT, adoptada por acuerdo unánime de sus miembros, tendrá la consideración de resolución de clasificación inicial a todos los efectos, “salvo cuando se haya propuesto la clasificación en primer grado de tratamiento, en cuyo caso la resolución corresponderá al Centro Directivo” (art. 103.7 RP/96). Por lo tanto, la clasificación inicial en primer grado, por su importancia y repercusión para el interno, se excepciona de una norma general que tiene como finalidad la agilización de algunos procedimientos clasificatorios. Partiendo del hecho de que a los internos que tengan causas penales en situación de prisión preventiva no se les puede clasificar, no podemos tener como demasiado frecuente el hecho de que a los internos con condenas de hasta un año se postule un primer grado en la propuesta de clasificación inicial. En todo caso, tal propuesta de asignación de grado lo sería en base a su inadaptación a los regímenes ordinarios y no por una supuesta peligrosidad extrema, ya que la condena hasta un año de prisión revela una escasa energía criminal, casando mal los delitos por los que aquélla se ha podido imponer, con los factores que deben ponderarse para apreciarla<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Desde un punto de vista administrativo, estando de acuerdo con la *ratio essendi* del precepto (evitar demoras en perjuicio del interno en condenas muy cortas), no opinamos que sea excesivamente ortodoxo que, reglamentariamente, a una propuesta se la dé “consideración” de resolución; hubiera sido más adecuado recurrir a la técnica administrativa de la delegación de competencias, prevista en el art. 13 LRJ-PAC.

Otra cuestión a poner de relieve no está relacionada con novedad alguna, sino, por el contrario, con la continuidad reglamentaria de una norma condicionada, a su vez, por las previsiones normativas de la LOGP (párrafo 2º del art. 65.4 RP/96): cuando una JT reitere por segunda vez la clasificación en primer grado, el interno podrá solicitar que su próxima propuesta de clasificación se haga por la Central Penitenciaria de Observación (art. 105.3 del RP/96).

Al igual que la resolución de clasificación inicial en primer grado y la de regresión al mismo, el traslado a un Establecimiento de régimen cerrado o a uno de los departamentos especiales, compete al CDI mediante resolución motivada, previa propuesta razonada de la JT contenida en el ejemplar de clasificación o, en su caso, en el de regresión de grado (art. 95.1 RP/96). En este sentido, en circunstancias normales, el acuerdo sobre la propuesta de clasificación inicial o de regresión será simultánea al del traslado y se producirá en el mismo acto.

De la resolución del CDI de traslado del interno a un espacio penitenciario de régimen cerrado debe darse conocimiento al JVP dentro de las setenta y dos horas siguientes a su adopción (art. 95.1 RP/96), y ello en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 76.2. j) LOGP. En el mismo plazo, debe notificarse al penado la misma resolución, mediante entrega de copia de la misma, con expresión del recurso que puede interponer ante el JVP, conforme a lo dispuesto en el art. 76.2. f) LOGP (art. 95.2 RP/96)<sup>114</sup>.

El rótulo del art. 95 del RP/96 (“Traslado de penados a departamentos de régimen cerrado”) y la literalidad de las normas contenidas en sus números 1 y 2 darían pie a pensar, en principio, que sólo habría que desplegar una actividad comunicativa al JVP o notificativa al interno en los casos en que la resolución clasificatoria en primer grado implique el traslado de Establecimiento y que, en otro caso -el pase a un módulo de régimen cerrado o a un departamento de régimen especial de los que pueda disponer el propio centro donde el recluso se encuentra-, la resolución sólo requeriría ser notificada al interno siguiendo las normas generales sobre los acuerdos de clasificación inicial o de progresión o regresión de grado. No pensamos que haya sido esta la voluntad del legislador. En primer lugar, por el tratamiento justificadamente garantista que todo el RP/96 da a lo relacionado con el primer grado y el régimen cerrado. En segundo lugar, porque el apartado 2 del art. 95 RP/96 habla de notificar al interno la resolución “conforme a lo dispuesto en el artículo 76.2.f)” LOGP, norma que no habla de “recursos sobre traslados”, sino de “recursos referentes a clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado”. Finalmente, en tercer lugar, por causa de que a pesar de producirse dentro del ámbito del propio establecimiento donde el interno se encuentra no deja de producirse un “traslado” físico del mismo a un espacio penitenciario de régimen cerrado.

Mediando determinadas circunstancias, la resolución sobre el traslado puede recaer de forma independiente al acuerdo de clasificación en primer grado, disociándose, de esta manera, ambos acuerdos. En casos de motín, agresión física con arma u

---

<sup>114</sup> El art. 76.2.f) LOGP establece que corresponde especialmente al Juez de Vigilancia Penitenciaria: “Resolver en base a los estudios de los Equipos de Observación y de Tratamiento, y en su caso de la Central de Observación, los recursos referentes a clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado.”

objeto peligroso, toma de rehenes o intento violento de evasión, el traslado del penado a un Establecimiento de régimen cerrado podrá acordarse por el CDI “aunque no se haya producido resolución clasificatoria en primer grado, que, en todo caso, deberá efectuarse dentro de los catorce días siguientes” (art. 95.3 RP/96). La gravedad de los acontecimientos mencionados y la necesidad de mantener el orden y la seguridad del establecimiento donde se han producido, a nuestro entender, justifica sobradamente el que reglamentariamente se autorice el traslado del interno que los ha protagonizado sin que todavía haya una resolución clasificatoria en primer grado de tratamiento que, por otra parte, debe necesariamente producirse en el término de catorce días<sup>115</sup>. No obstante, según lo estipulado en el último inciso del mismo art. 95.3 RP/96, del traslado del interno debe darse cuenta inmediata al JVP.

Sin que, con relación a los penados, lo diga expresamente el RP/96 (a diferencia de lo que ocurre con los preventivos a los que se aplica el art. 10.2 LOGP) no debe cabernos duda alguna que el acuerdo de clasificación o regresión a primer grado debe ser motivado. Muchas son las resoluciones judiciales que, en diferentes instancias, han señalado la necesidad de la motivación pero, sin duda, la fundamental sobre el tema es la STC 143/1997, de 15 de septiembre<sup>116</sup>.

#### 4.3.1.5. Los aspectos procedimentales relacionados con la asignación de modalidades de vida

Con relación a los órganos que intervienen, la asignación será acordada por la JT a propuesta del ETCO, debiendo ser autorizada por el CDI (art. 92.1 RP/96); una vez operada la “asignación inicial” de modalidad, son los mismos órganos los que intervienen en el proceso de “mantenimiento” o “reasignación” de modalidad.

Por lo que se refiere a los plazos, debemos entender que la asignación inicial se realizará simultáneamente con la resolución de clasificación inicial en primer grado o regresión al mismo; ahora bien, su revisión, a diferencia de la del grado, debe hacerse cada tres meses, notificándose al interno y anotándolo en su expediente personal (art. 92.3 RP/96). Si la JT no considera procedente proponer el cambio de modalidad, lógicamente no habría propuesta alguna que remitir al CDI para aprobación, sin que, por otra parte, esté previsto, como ocurre con el acuerdo de mantenimiento de grado (ex art. 105.2 RP/96), que el interno pueda solicitar su remisión al CDI para que se pronuncie al respecto. Recordamos que la I 9/07 ha introducido una matización, ya que en los casos de internos con perfil con baja peligrosidad, se remitirán “al Centro Directivo el mantenimiento de grado y modalidad, con una propuesta motivada, siempre que se hayan superado los seis meses de permanencia en el mismo”.

---

<sup>115</sup> ARMENTA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ profundizan en la necesidad del traslado inmediato, apoyándolo en tres motivos: 1) El clima que se vive en el Establecimiento penitenciario donde han tenido lugar tales acontecimientos es de una gran tensión y “activación emocional” (tanto en internos como en funcionarios), asociadas generalmente a la presencia física en aquél de sus protagonistas. 2) De los hechos acaecidos, se pueden derivar otros incidentes asociados a comportamientos reactivos o vindicativos de otros internos (“venganzas”, “ajustes de cuentas”, etc.). 3) En general, el traslado constituye una reacción institucional con claros efectos ejemplarizantes y disuasivos en la población reclusa. (ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *op. cit.*, págs. 220-221).

<sup>116</sup> Vid. apartado 4.3 Capítulo-II.

#### 4.3.2. Aplicación del artículo 10.2 LOGP a preventivos. Asignación y reasignación de modalidades

El RP/81, tanto antes como después de la reforma operada en su texto por el RD 787/1984, regulaba el procedimiento de aplicación del art. 10 LOGP a detenidos y presos. Siguiendo esa “tradición”, el RP/96 también lo hace; no obstante, son apreciables notabilísimas diferencias entre ambas regulaciones.

La aplicación del art. 10.2 LOGP a un interno y, por consiguiente, su sujeción del interno al que afecte a las normas previstas para los establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado, se realizará a propuesta de la JT y con la aprobación del CDI (art. 96.2 RP/96). El acuerdo-propuesta de la JT, requerirá, al menos, los informes razonados del Jefe de Servicios y del ETCO y será siempre motivado (art. 97.1 RP/96).

El acuerdo (se entiende que el del CDI aprobando la propuesta de la JT)<sup>117</sup> se notificará al interno, mediante entrega de copia del mismo, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su adopción, con expresión del derecho a acudir al JVP, conforme a lo establecido en el art. 76.2.g) LOGP (art. 97.2 RP/96). Al mismo tiempo, a tenor de lo preceptuado en el mismo artículo y apartado, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la adopción del acuerdo, se dará conocimiento al JVP, mediante copia del contenido literal del mismo y de los preceptivos informes en que se fundamenta (Jefe de Servicios y ETCO).

Si el acuerdo de aplicación del art. 10.2 LOGP implica el traslado del interno a otro Establecimiento, también se comunicará esa medida al JVP y a la Autoridad Judicial de la que dependa el interno, sin perjuicio de su ejecución inmediata (art. 97.2 RP/96).

Paralelamente a la forma de proceder con los penados, en casos de motín, agresión física con arma u objeto peligroso, toma de rehenes o intento violento de evasión, se procederá al traslado por el CDI “como se indica en dicho precepto [art. 95.3 RP/96]”, poniéndolo en conocimiento tanto de la Autoridad judicial de la que dependa el interno como del JVP correspondiente (art. 97.3 RP/96). Debemos entender, aunque no se diga expresamente, por cómo está redactado este apartado, que en los casos indicados puede procederse al traslado sin que todavía haya acuerdo formal de aplicación del art. 10.2 LOGP.

La revisión del acuerdo en virtud del cual a un interno preventivo se le aplican las normas previstas para los Establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o, lo que es lo mismo, el art. 10.2 LOGP, no podrá demorarse más de tres meses, previa emisión de los preceptivos informes del Jefe de Servicios y del ETCO (art. 98.2). Nuevamente por coherencia con las reformas propuestas con anterioridad<sup>118</sup>, el RP/96 debería modificarse para que, efectuada la revisión, en el caso de que se considerase

---

<sup>117</sup> De la lectura del número 1 del art. 97 y de los términos de redacción inicial del número 2, pudiera deducirse que el acuerdo que debe notificarse al interno es la propuesta de la JT, pero tal interpretación carece de sentido pues no tendría ningún objeto que lo que pudiera recurrirse ante el JVP fuese una mera propuesta necesitada de aprobación posterior.

<sup>118</sup> Vid. apartado 4.3.1.1 anterior y apartado 10.1 Capítulo II.

necesaria la permanencia del interno en régimen cerrado mediante la aplicación del art. 10.2 LOGP, el CDI tuviese que aprobar la correspondiente propuesta de mantenimiento.

Independientemente de otras de menor calado, cuatro diferencias podemos percibir entre la regulación actual y la contenida en el RP/81 después de la reforma de 1984<sup>119</sup>.

1ª) El órgano competente para la adopción del acuerdo de aplicación del art. 10.2 LOGP no es ninguno del propio Establecimiento (antes JRA), sino el propio CDI. La JT sólo opera en el nivel de propuesta.

2ª) Anteriormente el traslado sólo podía producirse una vez que el JVP hubiese “ratificado” el acuerdo de la JRA, excepción hecha de situaciones de manifiesta urgencia: motín, agresión física con arma u otro objeto peligroso, toma de rehenes o intento de fuga<sup>120</sup>. Ahora el traslado puede ejecutarse de forma inmediata, aunque no se hayan dado esas razones, comunicándolo al JVP y a la Autoridad judicial de la que dependa el interno.

3ª) Ha dejado de ser preceptivo el informe del médico del Establecimiento que, antes, junto con el de los Jefes de Servicios y el del ETCO, también lo era.

4ª) En la regulación procedimental del RP/96, para la revisión trimestral del acuerdo deja de ser preceptiva la previa audiencia del interno o la presentación de sus alegaciones por escrito, que sí lo era en el RP/81.

Por lo que atañe a la asignación, mantenimiento y reasignación de modalidades de vida a los internos preventivos a los que se les hayan aplicado las normas de los establecimientos de régimen cerrado, debemos hacer una expresa remisión a lo dicho con respecto a los penados, ya que el RP/96 no contiene ninguna norma específica al respecto<sup>121</sup>. No obstante, sí podemos comentar que la propuesta de la JT de aplicación del art. 10.2 LOGP contendrá también la propia de asignación de una modalidad de vida y que el CDI aprobará ambas a la vez. Por otra parte, dada la coincidencia de plazo (tres meses) para efectuar la revisión del acuerdo de aplicación del art. 10.2 LOGP para la asignación de modalidad, las dos reconsideraciones se producirán también simultáneamente<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Vid. apartado 3.3.2. Capítulo-III.

<sup>120</sup> Esas razones de “manifiesta urgencia” recogidas en el art. 34.5 RP/81, después de la reforma de 1984, casi coinciden en su literalidad con las actualmente contempladas en el art. 95.3 RP/96, a excepción de que antes se hablaba de “intento de fuga” y ahora de “intento violento de evasión”; ahora se acota más, caracterizándolo, como debe ser el intento de fuga o evasión para que pueda dar lugar a la aplicación del art. 10.2 LOGP.

<sup>121</sup> En este sentido, también la I 9/07, al incidir en la revisión de modalidades de vida, se refiere tanto a penados clasificados en primer grado como a preventivos con aplicación del art. 10 LOGP.

<sup>122</sup> Se advierte una cuestión curiosa. Dentro del Capítulo V (Régimen de preventivos) del Título III (Régimen de los Establecimientos Penitenciarios), sólo el primer apartado del art. 96 está dedicado, por la vía de la remisión, al “régimen ordinario” de los detenidos y presos, mientras que todo el resto (los dos siguientes apartados del 96, los tres de los que consta el 97 y los dos del 98) están dedicados a la aplicación del art. 10.2 LOGP a los internos preventivos.

## 5. ASPECTOS REGIMENTALES Y OPERATIVOS

Empezaremos describiendo los parámetros regimentales básicos establecidos en el RP/96 de aplicación general para entrar después, específicamente, en los aspectos regimentales y operativos de los departamentos especiales y de los centros o módulos de régimen cerrado.

### 5.1. Marco general

Con carácter de norma general sobre los aspectos regimentales, tenemos que considerar lo establecido en el art. 90.2 RP/96:

“En todo caso, [el régimen cerrado], se cumplirá en celdas individuales, caracterizándose por una limitación de las actividades en común de los internos y por un mayor control y vigilancia sobre los mismos, exigiéndose, de manera especial, el acatamiento de cuantas medidas de seguridad, orden y disciplina elabore el Consejo de Dirección, previo informe de la Junta de Tratamiento. En ningún caso, el régimen de vida para estos internos podrá establecer limitaciones regimentales iguales o superiores a las fijadas para el régimen de cumplimiento de la sanción de aislamiento en celda”.

La advertencia del cumplimiento del régimen cerrado en celda individual no es ociosa por razón de que, a pesar de estar orientado el sistema penitenciario español por el principio celular -que cada interno disponga de una celda- (arts. 19.1 LOGP y 13.1 RP/96), se disponen un buen número de excepciones a su aplicación, que, obviamente, por lo dicho, no son aplicables a los internos sujetos al régimen cerrado. En el caso de los internos 1º/art. 10.2 LOGP el principio celular es de obligado cumplimiento, reglamentariamente no se admiten excepciones al mismo<sup>123</sup>.

Por otro lado, la caracterización general del régimen cerrado (limitación de las actividades en común y mayor control y vigilancia sobre los internos) coincide con la previsión de la LOGP sobre el particular contenida en su art. 10.3.

Un principio básico reglamentario es que las limitaciones y restricciones que en la forma de vida de los internos implica la clasificación en primer grado o la aplicación del art. 10.2 LOGP a los preventivos es que aquéllas no pueden ser iguales o superiores a las fijadas para el régimen de los que están cumpliendo una sanción de aislamiento en celda. El régimen de cumplimiento de esta, cuyos parámetros básicos de aplicación están recogidos en los arts. 42.4 y 43 LOGP, se contiene en el art. 254 RP/96. Fundamentalmente, debemos señalar que el sancionado disfrutará de dos horas diarias de paseo en solitario y que durante el cumplimiento de la sanción no podrá recibir paquetes del exterior ni adquirir productos del economato, salvo los expresamente autorizados por el Director.

---

<sup>123</sup> El obligado cumplimiento del principio celular en el régimen cerrado, si bien es visto como un “castigo” por RIOS MARTÍN -nosotros lo tenemos como una medida de seguridad-, reconoce que puede ser mirado como “objeto de deseo” por algunos presos “ante la perspectiva alternativa de encontrarse viviendo hacinados junto a compañeros nada deseables” (RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, pág. 103).

Como hizo el RP/81<sup>124</sup>, el RP/96 excluye, por omisión, no mencionándolos en la normativa reguladora (arts. 55-61 RP/96)<sup>125</sup>, los espacios penitenciarios de régimen cerrado de la posibilidad de que los internos que en ellos se encuentren participen en la organización del horario y de las actividades de orden educativo, recreativo, religioso, laboral cultural y deportivo, así como en el desenvolvimiento de los servicios alimentarios y confección de racionados. Sin duda, las mismas razones de orden y seguridad que fundamentaron la omisión en el RP/81 fueron tenidas en cuenta en la redacción del RP/96

Aparte de lo previsto por el RP/96, debemos tener presente que, a nivel de normativa interna del CDI, desde la entrada su vigor, han sido dos las instrucciones, que, entre otros aspectos, han establecido normas de aplicación para el régimen cerrado. Se trata de la I 21/96 y de la I 6/06<sup>126</sup>. En lo que sigue, haremos referencia sólo a esta última, si bien, si se hubiesen producido cambios significativos en alguno de los puntos objeto de regulación con respecto a la primera, lo haremos constar, llamando oportunamente la atención sobre los mismos. Por otra parte, al considerarlo necesario para captar los cambios que se han tenido lugar, iremos comparando las modificaciones producidas con respecto a la I 7/95, reguladora de la materia con anterioridad a la entrada en vigor del RP/96<sup>127</sup>.

Finalmente, debemos nuevamente manifestar que la STS de 17-03-09 ha declarado la nulidad de pleno derecho del Apartado Primero de la I 21/96; dentro del mismo, se encontraban normas, instrucciones o indicaciones para los departamentos de régimen especial y para los centros o departamentos de régimen cerrado. Las similitud, cuando no identidad, en la regulación que hacía la I 21/96 y la que hace la I 06/06, unido al método utilizado en la STS 17-03-09 para declarar la nulidad de pleno derecho de la primera hace que, a todos los niveles, la fuerza expansiva de esta resolución judicial sobre la disposición administrativa vigente pueda ser importante<sup>128</sup>.

## 5.2. Departamentos especiales

Debemos tener en cuenta, con carácter general, que, a tenor de lo dispuesto en la norma 5ª del art. 93.1 RP/96, el CDIR del Establecimiento elaborará las normas de

---

<sup>124</sup> Vid. apartado 5.1.1 Capítulo-III

<sup>125</sup> Sólo se prevé la participación en los Establecimientos de cumplimiento de régimen abierto, en los de régimen ordinario y en los de preventivos, sin mencionar para nada el régimen cerrado.

<sup>126</sup> Ambas Instrucciones no sólo han entrado a reglamentar determinados aspectos del régimen cerrado, sino que son una especie de compendio normativo sobre distintos temas relacionados con la seguridad y el régimen de los Establecimientos. Así, estas Instrucciones, además de materias relacionadas con el régimen cerrado, contienen: la regulación del Fichero FIES y las medidas de seguridad a adoptar con los internos incluidos en el mismo; la prevención de incidentes en los Centros; y, por último, normas generales de seguridad, control e intervención en los accesos y otras dependencias, relativas a las personas y medios materiales

<sup>127</sup> Aún en los aspectos en los que no se hayan producido cambios o sean éstos mínimos con respecto a la I 7/95, a pesar de que pueda resultar un tanto repetitivo, volveremos a reseñar detalladamente cuales son los contenidos regulativos de la I 6/06 con la finalidad de facilitar las cosas a la hora de conocer la normativa actual de aplicación sin tener que volver constantemente atrás, actividad necesaria si estuviésemos remitiéndonos constantemente a lo dicho con anterioridad, máxime teniendo en cuenta que, en el análisis de la I 7/95 si empleamos, en general, esa técnica remisoria con respecto a la normativa anterior (C/ 26-06-89 y C/02-08-91)

<sup>128</sup> Vid. apartado 1 de este Capítulo.

régimen interior sobre los servicios de barbería, duchas, peluquería, economato, distribución de comidas, limpieza de celdas y dependencias comunes, disposición de libros, revistas periódicos y aparatos de radio y televisión y sobre ropas y enseres de que podrán disponer los internos en sus celdas. Ahora bien, esas normas de régimen interior deben respetar los condicionantes que puedan establecer las instrucciones del CDI sobre el particular que acabamos de mencionar. Por otra parte, tanto esas normas elaboradas por el CDIR como los programas genéricos de tratamiento a ejecutar en estos Departamentos (previstos, en el art. 93.1.6ª RP/96), deben ser remitidos al CDI “para su modificación o aprobación” (art. 93.2 RP/96).

### 5.2.1. Salidas al patio y realización de actividades programadas: horas y número de internos participantes

Según determina la norma 1ª del art. 93.1 RP/96 los internos disfrutarán, como mínimo, de tres horas diarias de salida al patio, pudiéndose ampliar hasta tres horas más para la realización de actividades programadas. Debemos llamar la atención sobre que, para establecer el mínimo de horas de patio, el RP/96 es imperativo (“Los internos *disfrutarán*, como mínimo, de tres horas diarias de salida al patio.”), mientras que con respecto a las horas suplementarias para la realización de actividades dice que el número mínimo fijado “*podrá ampliarse*”.

El art. 93.1.1ª RP/96 aumentó en una hora el tiempo de patio establecido en la I 7/95, mientras que, con respecto a la posibilidad de ampliación para la realización de actividades programadas, se pasó de una a tres horas<sup>129</sup>.

La I 6/06, sin añadir nada al número de horas de patio y actividades previsto reglamentariamente, matiza que el horario debe contemplar su disfrute durante la mañana y la tarde, o bien de manera continuada, si la estructura del Centro no permitiese lo anterior. Si las condiciones meteorológicas no lo permiten, estas horas se pasarán en sala de estar o de día<sup>130</sup>.

Llaman la atención ARMENTA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ sobre el hecho de que, al establecer el precepto que estamos comentando un mínimo de horas de patio, la ampliación siempre es posible con independencia de la función que se asigne a las horas añadidas. Así, en teoría al menos, el CDIR, previo informe de la JT, puede fijar el número de horas hasta en 21, con tres horas más, sumando 24 (todas las que tiene el día), para la realización de actividades<sup>131</sup>. Ahora bien, lo que es cierto, y ponen también de manifiesto los mismos autores<sup>132</sup>, es que en la práctica el número de horas de

---

<sup>129</sup> Sobre a distribución de las horas de patio diarias (en el turno de mañana y en el turno de tarde, sólo en el turno de mañana o sólo en el turno de tarde) el AJVP de Puerto de Santa María de 05-02-02 considera que, en circunstancias ordinarias, las modificaciones del horario de patio han de estar motivadas principalmente por las necesidades del programa de tratamiento.

<sup>130</sup> En el AJVP de La Coruña de 13-03-00 se insta a la Administración Penitenciaria a que se realicen las obras necesarias para dotar a los patios del departamento de tejadillo o cubierta para que los internos puedan protegerse los días de lluvia, así como de bancos y de un lavabo o urinario.

<sup>131</sup> ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *op. cit.*, págs. 216-217.. El mismo comentario efectúa FERNÁNDEZ APARICIO: *op. cit.*, pág. 42.

<sup>132</sup> ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *op. cit.*, pág. 217

patio suele identificarse con el mínimo reglamentariamente establecido. El comentario, desde luego, es agudo pero no toma en consideración que, a tenor de lo preceptuado en el art. 25.2 LOGP deben garantizarse a los internos “ocho horas diarias para el descanso nocturno” con lo cual, a meros efectos dialécticos, ni aun llevando el razonamiento al absurdo, podrían fijarse las horas de patio y actividades en 21 o 24. De cualquier forma, nos decantamos por que el Reglamento, al lado de los mínimos, deba fijar también los máximos.

RIOS MARTÍN considera claramente insuficientes el mínimo de tres horas de patio (o cuatro en el caso de los centros o módulos de régimen cerrado), haciendo al respecto una serie de consideraciones que engloba en cuatro apartados<sup>133</sup>. Desde una *perspectiva humanitaria* “3-4 horas de ‘libertad’ en el patio, frente a las 21-20 de encierro, se traduce en un claro trato inhumano”; desde una *perspectiva constitucional*, afirma que un régimen de vida como el descrito exclusivamente atiende a fines retributivos, con lo cual es abiertamente contrario a lo dispuesto en los arts. 25 CE y 1 LOGP; desde una *perspectiva legal*, argumenta que si para los sancionados a aislamiento en celda se prevén dos horas diarias de patio (art. 254.5 RP) no parece suficiente que para los que no lo están, por muy restrictivo y controlador que sea el régimen al que están sometidos, el tiempo de patio se aumente sólo a tres o cuatro horas; para concluir, defiende, desde la perspectiva de la *seguridad y orden penitenciario*, que la ampliación de hasta seis horas de patio “no compromete en modo alguno la seguridad de la cárcel”<sup>134,135</sup>.

Para evitar esta situación de encierro prolongado, propone que la propia Administración Penitenciaria, o los JVP en vía de recurso, apliquen lo dispuesto en el art. 100.2 RP/96 (principio de flexibilidad), de forma tal que, “por ese sistema, se pueden conseguir hasta las seis (3 más 3, en primera fase) o siete horas previstas (4 más 3, de actividades en común) sin que pueda decirse que es una situación equivalente a estar clasificado en segundo grado...”<sup>136</sup>.

Los planteamientos de RIOS MARTÍN pueden ser rebatidos. Desde la perspectiva humanitaria, con respecto a que la regulación actual del número de horas de patio pueda constituir un “trato inhumano”, debemos recordar la consolidada doctrina del TC para la que sólo merecen el calificativo de trato inhumano o degradante los que conlleven “sufrimientos de una especial intensidad o provoquen una humillación o sensación de envilecimiento distinto y superior al que suele llevar aparejada la simple imposición de la condena” (entre otras, SSTC 65/1986, 89/1987, de 3 de junio, 120/1990, de 27 de junio y 57/1994, de 28 de febrero). No parece, pues, que la limitación indicada de horas de patio y de actividades pueda ser encuadrada en esa categoría.

---

<sup>133</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, pags. 109-111.

<sup>134</sup> *Loc. cit.*

<sup>135</sup> En el AJVP de Valladolid de 28-10-99 se determina que los internos disfruten de más de tres horas diarias de patio y, además, insta a que se programen actividades para tres horas más, en las que podrán participar cinco internos juntos, al considerar insuficiente los mínimos establecidos reglamentariamente. El AAP de Palencia de 27-03-00, aún reconociendo la necesidad de contar con programas individualizados de tratamiento para los internos sujetos al régimen cerrado (para lo que insta a la Administración en los términos previstos en el art. 77 LOGP), no comparte que deban aplicarse las normas reglamentarias en sus máximos de salida al patio y realización de actividades.

<sup>136</sup> RIOS MARTÍN, J.C., “Art. 10” en *Ley General Penitenciaria...*, pág. 102.

Desde la perspectiva constitucional, no puede olvidarse que también el TC tiene manifestado que la orientación de las penas privativas de libertad hacia la reeducación y reinserción social “no genera un derecho subjetivo a que cada aspecto de la organización de la vida de la prisión se rija exclusivamente por el mismo, con independencia del también ‘fin primordial’ de las instituciones penitenciarias de ‘retención y custodia de detenidos, presos y penados’ (art. 1 LOGP), que comporta ‘garantizar y velar por la seguridad y el buen orden regimental del centro’ (SSTC 57/1994, 129/1995, 35/1996). Este último objetivo es el que expresamente persiguen las restricciones a las que se atribuye su nula orientación hacia la reeducación y reinserción social, con patente desconocimiento de la carencia de exclusividad de este fin en la ejecución de la pena privativa de libertad (SSTC 19/1988, 28/1988, 150/1991, 55/1996”. Lo transcrito debe resultar especialmente trascendente porque forma parte del FJ 4º de la STC 119/1996, de 8 de julio, en la que se deniega el recurso de amparo interpuesto por internos 1º/art. 10.2 LOGP frente a determinados aspectos del sistema de vida al que estaban sometidos y que derivaba directamente de la aplicación de la OC/02-08-91, bastante más restrictiva, por cierto, que las actuales estipulaciones reglamentarias. En concreto las horas de patio estaban limitadas a dos.

Desde una perspectiva legal, no puede negarse que el régimen cerrado es diferente a la forma de vida a la que están sometidos los internos que cumplen una sanción de aislamiento en celda. Es más, el RP/96 recoge claramente como principio rector del régimen cerrado que “en ningún caso, podrá establecer limitaciones regimentales iguales o superiores a las fijadas para el régimen de cumplimiento de la sanción de aislamiento en celda” y, de hecho, en los aspectos que regula el propio RP/96 y la I 6/06, nada puede apreciarse igual o superior a la forma de vida de los sancionados a aislamiento. En este sentido, una cosa es que, a juicio de RIOS MARTÍN, pueda parecer insuficiente el tiempo de patio y actividades asignado y otra que consideraciones legales puedan invalidar las propias previsiones reglamentarias, ya que no se vulnera ningún precepto de la LOGP ni del propio RP/96.

El incremento de las horas de patio (hasta seis, como propone RIOS) puede comprometer el orden y la seguridad de los Centros. ¿Por qué? Debemos recordar que si los internos 1º/10.2 LOGP están sujetos al régimen cerrado lo es por su peligrosidad extrema o por su manifiesta inadaptación a los regímenes comunes; es decir, no están asignados a ese régimen de forma caprichosa o arbitraria. El incremento de horas de patio y la necesidad subsiguiente (insalvable) de aumentar el número de internos que simultáneamente pueden disfrutarlas, hace que la posibilidad de que surjan incidentes regimentales graves aumente de forma proporcional y que sea mucho más difícil su control por parte de los funcionarios de servicio<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> La estructura de los departamentos de régimen cerrado o de régimen especial en lo que se refiere al número de patios, el contingente de internos albergados (que no suele ser escaso) y la disponibilidad de horas de luz solar implica necesariamente que, a mayor número de horas de patio, mayor es el número de internos que deben salir de forma simultánea al mismo patio y menor el control que los funcionarios pueden ejercer sobre los mismos. A nadie debe ocultársele, por ejemplo, que el control de una agresión entre internos -que, en los supuestos de los que hablamos, suele tener consecuencias graves- es más complicada en un patio en el que estén dos internos que en uno en que haya seis. Otro ejemplo, imagínese la diferencia a la hora de vaticinar el éxito de un plan de fuga violento con toma de rehenes si son seis los internos involucrados que si son sólo dos. Desde nuestro punto de vista, si las condiciones estructurales de estos departamentos posibilitasen el incremento de horas de patio sin el aumento paralelo del número de internos, no habría inconveniente alguno en variarlo al alza, ya que las posibilidades de control de incidentes serían las mismas.

Finalmente, para terminar de rebatir los planteamientos de RIOS MARTÍN, no pensamos que la solución para la problemática del régimen cerrado actual -ni en general ni para el concreto extremo del número de horas de patio y actividades- esté en la aplicación generalizada del principio de flexibilidad del art. 100.2 RP, que, por otra parte, consideramos adecuado en determinados casos; postulamos su aplicación en los supuestos en que se considere necesario, no su utilización indiscriminada.

Pasemos ahora al número de internos que pueden salir juntos al patio o participar en actividades programadas. Según dispone la norma tercera del art. 93.1 RP/96, en el patio “no podrán permanecer, en ningún caso, más de dos internos juntos”. Para la ejecución de actividades programadas, este número podrá aumentarse “hasta un máximo de cinco”. La I 6/06 no entra en ninguna matización ni aclaración al respecto.

Con referencia a la I 7/95, el número de internos que pueden salir juntos al patio sigue fijado en dos. Sin embargo, en el máximo de los que pueden participar en actividades programadas, se ha operado una reducción, ya que de los seis contemplados en la I 7/95 se ha pasado a cinco en el RP/96.

A pesar de los términos en que está redactada la norma 3ª del art. 94.1 RP/96 para el número de internos que pueden salir juntos al patio (impone sólo una limitación máxima, no mínima), no cabe pensar que puedan salir los internos en solitario pues entonces habríamos alcanzado, en este aspecto regimental, una condición igual que la prevista para el aislamiento en celda, lo cual está vedado por lo dispuesto en el art. 90.2 RP/96. El número de internos participantes en las actividades programadas puede ser de dos, tres, cuatro o cinco, ya que el RP/96, nuevamente, establece un máximo y ningún mínimo.

Con respecto al número de internos que pueden salir juntos al patio, RIOS MARTÍN da cuenta de un problema que sucede en la práctica al decir que en algunos “módulos de aislamiento” ocurre que, al ser impar el número de internos, se obliga a uno a que salga el solitario, fundamentando la ilegalidad de tal medida, salvo que alguna persona lo quiera o quede justificado por motivos de seguridad, en que actuando de tal forma se llegaría a igualar un condicionante regimental de la sanción de aislamiento en celda<sup>138</sup>. No faltándole razón en este aspecto, no estamos de acuerdo con la solución que propone para solventar el problema y es que, en estos casos, sería preferible que algún interno fuese beneficiado en “exceso” (que salgan tres juntos) que perjudicado otro por defecto (que salga sólo uno); en apoyo de esta propuesta consigna el AJVP de Oviedo de 18-12-1996 y el AJVP nº 1 de Castilla-León de 26-06-1997<sup>139</sup>. Nuestro desacuerdo radica, primero, en el hecho de que esta forma de actuación vulneraría la norma 3ª del art. 94.1 RP/96 que no permite, “en ningún caso”, que permanezcan en el patio más de dos internos juntos y, segundo, que cabe una solución completamente respetuosa con la normativa reglamentaria. Puede ponerse arreglo a la situación autorizando que un interno salga más horas de patio para permanecer en éste con el compañero que tendría que salir en solitario. De esta forma no se

---

<sup>138</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, pág. 102.

<sup>139</sup> *Loc. cit.*

vulnera norma alguna pues no olvidemos que el art. 93.1.1ª RP/96 habla de un mínimo de horas de patio, no de un máximo<sup>140</sup>.

Teniendo en cuenta las características de los internos alojados en los departamentos de régimen especial, se nos antoja un contrasentido, desde la perspectiva del orden y la seguridad, que el RP/96 sea tan estricto al decir que, en el tiempo de patio, no podrán permanecer, “en ningún caso”, más de dos internos juntos y, sin embargo, tan abierto a la hora de fijar el máximo de internos para la realización de actividades como si los problemas de control (que aumentan en proporción al número de internos) pudiesen surgir en el patio y no durante la realización de actividades programadas.

### 5.2.2. Medidas de orden, control y seguridad. Remisión de información y actividades de seguimiento

Con respecto a esta materia, la I 6/06 no es un dechado de claridad. Sin una sistemática adecuada y sin establecer claramente el ámbito subjetivo de aplicación de las mismas, contiene normas y actuaciones a seguir con respecto a los internos incluidos en el FIES, a los que están catalogados como conflictivos y peligrosos, a los sometidos al régimen cerrado y a los necesitados de un seguimiento especial. El resultado es que hay normas y actuaciones que se solapan y superponen en un conglomerado en el que no es fácil poner orden. Esa consecuencia es perfectamente observable en lo que sigue.

A) Dice la norma 2ª del art. 93.2 RP/96 lo siguiente:

“Diariamente deberá practicarse registro de las celdas y cacheo de los internos. Cuando existan fundadas sospechas de que el interno posee objetos prohibidos y razones de urgencia exijan una actuación inmediata, podrá recurrirse al desnudo integral por orden motivada del Jefe de Servicios, dando cuenta al Director. Este cacheo se practicará en la forma prevista en el artículo 68”<sup>141</sup>.

El cacheo diario de los internos y el registro, también diario, de celdas (para éstas se habla de “requisa” y “cacheo”) también se recoge en la I 6/06. La I 7/95 era más minuciosa en la regulación del cacheo de los internos. En tal norma se escalonaban diferentes métodos y técnicas de realización que implicaban una mayor o menor intromisión en la intimidad del interno sobre el que se practicaban, en función de su peligrosidad y de la incidencia para la seguridad de los objetos que se persiguiese localizar. Del registro más aséptico con el empleo de medios técnicos, se pasaba al

---

<sup>140</sup> Este criterio es el acogido en el AJVP de Valladolid de 24-09-99 al disponer que ningún interno debe salir al patio en solitario, aunque algún otro tenga que repetir el tiempo de patio que ya ha disfrutado. El AJVP de La Coruña de 13-03-00 determina también la salida de los internos, al menos, acompañado por otro, salvo que cumplan sanción de aislamiento. Otro problema que puede surgir en la práctica es que uno o varios internos renuncien a su tiempo de patio, con lo cual alguno de los que no renuncien deban salir en solitario. El AJVP nº 1 de Madrid de 19-02-98 entra en esa cuestión para resolver que, en esos casos aislados, no se objetiva desviación ni abuso de poder por parte de la Administración. No obstante, insta a la Dirección del Centro a que los internos salgan al patio acompañados, efectuando las combinaciones y los turnos rotatorios precisos.

<sup>141</sup> Existe un “Catálogo de Objetos Prohibidos” de 08-07-05 remitido a los Establecimientos por el CDI (SGTGP, Área de Régimen).

cacheo por palpación y de ésta al cacheo con desnudo integral. Ahora, sólo se alude al cacheo con desnudo integral en las circunstancias previstas.<sup>142</sup> Entendemos, no obstante, que, en circunstancias normales, los cacheos deben realizarse empleando los medios técnicos disponibles (arcos o raquetas detectoras de metales) o por palpación o retirada de ropa sin llegar al desnudo integral si los objetos a localizar pueden ser detectados con estos procedimientos. En otro caso<sup>143</sup>, se podría llegar al cacheo con desnudo integral siempre que se den las circunstancias previstas reglamentariamente<sup>144</sup>.

A pesar de que el art. 93.1.2ª RP/96 no lo dice expresamente, entendemos que si, producido el cacheo con desnudo integral, no se ha localizado el objeto que fundadamente se sospecha que porta el interno, pueden utilizarse otros medios de control adecuado (estudio radiológico, ecografía, etc.) porque así lo dispone el art. 68.4 RP/96, al que el 93.1.2ª RP/96 se remite expresamente<sup>145</sup>.

RIOS MARTÍN, aparte de considerar censurable la realización de cacheos diarios sobre las personas de los internos, por lo que respecta al cacheo con desnudo integral, “como forma extrema de lesión del derecho a la intimidad” critica que el art. 93.1.2ª RP/96 requiera para su realización la existencia de “fundadas sospechas”, mientras que el 68.2 RP/96, norma reguladora de la materia, exija “motivos de seguridad concretos y específicos” y “razones individuales y contrastadas”<sup>146</sup>. A nuestro juicio, aún suponiendo que ambas circunstancias motivadoras de la realización del cacheo con desnudo integral formasen parte, en esencia, de una misma línea de graduación (con un grado de motivación menos intensa en los casos explicitados en el art. 93.1.1ª RP/96 que en el de los contemplados en el 68.2 RP/96) no nos parece descabellado que, tratándose como se trata de internos caracterizados por su peligrosidad extrema,

---

<sup>142</sup> Art. 68 RP/96:

“2. Por motivos de seguridad concretos y específicos, cuando existan razones individuales y contrastadas que hagan pensar que el interno oculta en su cuerpo algún objeto peligroso o sustancia susceptible de causar daño a la salud o integridad física de las personas o de alterar la seguridad o convivencia ordenada del Establecimiento, se podrá realizar cacheo con desnudo integral con autorización del Jefe de Servicios.

3. El cacheo con desnudo integral se efectuará por funcionarios del mismo sexo que el interno, en lugar cerrado sin la presencia de otros internos y preservando, en todo lo posible, la intimidad.

4. Si el resultado del cacheo con desnudo integral fuese infructuoso y persistiese la sospecha, se podrá solicitar por el Director a la Autoridad Judicial competente la autorización para la aplicación de otros medios de control adecuados.

5. De los registros, requisas, cacheos y controles citados se formulará parte escrito, que deberá especificar los cacheos con desnudo integral efectuados, firmado por los funcionarios que lo hayan efectuado [sic] y dirigido al Jefe de Servicios.”

<sup>143</sup> Por ejemplo, si se buscan tóxicos o sustancias psicotrópicas, objetos de plástico o madera reconvertidos en elementos de agresión (palos de fregona manipulados, cepillos de dientes afilados), llaves de esposas de material plástico, etc.

<sup>144</sup> A nivel de normativa interna del CDI, existe un protocolo de actuación general para la realización de los cacheos con desnudo integral de fecha 09-03-2005 y una resolución de 28 de junio del mismo año.

<sup>145</sup> La STC 35/1996, de 11 de marzo, desestima el recurso de amparo interpuesto por un interno (posible vulneración del derecho a la integridad física, art. 15 CE) por la utilización de rayos-X. Como en la STC 57/1994, de 28 de febrero, lo relevante para el TC es que se haya constatado por la Administración Penitenciaria que la utilización de esa medida es necesaria para velar por el orden y la seguridad del Establecimiento en atención a la concreta situación de éste o el previo comportamiento del recluso. Además, en el caso enjuiciado, se recoge que la utilización aislada y esporádica, bajo control médico, de un aparato de rayos-X que se encontraba en perfecto estado y cuyas radiaciones no suponen peligro alguno para la salud no supone vulneración del derecho a la integridad física. Con mención de la STC 35/1996, de 11 de marzo, el AJVP de Jaén de 22-03-04 autorizó la exploración radiológica de un interno incluido en el FIES-1 (CD) ante las evidencias de que portaba objetos metálicos introducidos en su organismo; el AJVP de Puerto de Santa María de 05-05-06 también consideró ajustada a derecho la realización de una exploración radiológica ante las fundadas sospechas de que el interno era portador de sustancias estupefacientes.

<sup>146</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, pág. 102.

se exija un punto menos de motivación en estos supuestos, descartándose de plano que puedan realizarse este tipo de cacheos de forma caprichosa o arbitraria, ya que, en todo caso, para que estos se realicen de la forma reglamentariamente prescrita, es imprescindible la concurrencia no sólo de sospechas fundadas, sino también de que existan “razones de urgencia [que] exijan una actuación inmediata”.

Por otra parte, la regulación reglamentaria del art. 93.1.2ª RP/96 sobre realización de cacheos con desnudo integral es perfectamente respetuosa con la doctrina del TC sobre la cuestión. Así, la STC 57/1994, de 28 de febrero<sup>147</sup>, con referencia a los cacheos integrales, recuerda que el derecho a la intimidad -que es, básicamente, el afectado- no es un derecho de carácter absoluto, “sino que puede verse limitado cuando exista la necesaria justificación y esta limitación se lleve a cabo en circunstancias adecuadas y proporcionadas con su finalidad” (FJ 7ª) y, en consecuencia, son constitucionalmente admisibles “si están justificados por su finalidad, se fundamentan en las circunstancias del centro penitenciario y la previa conducta de los reclusos y, además, por los medios utilizados para su práctica no se produce afectación de los derechos fundamentales” (FJ 8ª). La previa conducta de los internos 1º/art. 10.2 LOGP asignados a la modalidad de departamentos especiales y una nueva lectura del texto de los arts. 93.1.ª y 68 del RP, contemplados a la luz de esta doctrina constitucional, creo que nos exime de mayores comentarios<sup>148</sup>.

A pesar de reconocer como razonable que “debido a la potencial peligrosidad de algunos presos de primer grado se practiquen los registros en las celdas por si esconden armas, instrumentos peligrosos o sustancias estupefacientes”<sup>149</sup>, RIOS MARTÍN, además de indicar que esta medida de control es utilizada, en ocasiones, “por algunos grupos de funcionarios como medio de provocación y hostigamiento a determinadas personas presas”<sup>150</sup>, justifica que los cacheos practicados en celdas -que, siempre según su razonamiento, deben ser consideradas como “domicilio” a efectos jurídicos-

---

<sup>147</sup> Vid. apartado 4.1.1 Capítulo IV. Con posterioridad a la STC 57/1994, sobre la cuestión recayó el ATC 94/1999, de 14 abril, que consideró adecuado el cacheo de un interno realizado a su ingreso en el Centro penitenciario y el posterior control con un arco detector de metales cubierto con una bata. Por el contrario, no encontraron justificada específicamente la adopción de la medida en atención a la conducta previa del interno o a las circunstancias del Establecimiento, la STC 207/2000, de 24 de julio y la STC 218/2002, de 25 de noviembre.

<sup>148</sup> El AJVP de Valladolid de 21-04-97 insiste en la necesidad de que la realización de los cacheos integrales a internos sujetos al régimen cerrado se realicen cuando existan fundadas sospechas de que esconden objetos prohibidos y por razones de urgencia. Asimismo, en general, diferentes resoluciones judiciales han seguido insistiendo en la necesidad de contar con una adecuada motivación para aplicar tal medida de seguridad, si bien se constatan algunas diferencias de matiz con respecto a la concreción de aquélla. Podemos mencionar los AJVP de Soria de 23-02-98, AJVP de Valladolid de 14-12-98, AJVP de La Coruña de 13-03-00 (relacionado específicamente con internos sujetos al régimen cerrado), AAP de Madrid de 17-01-03 (que consideró suficiente para proceder al cacheo la previa comunicación especial del interno y la constatación de que éstas comunicaciones, en general, son utilizadas para introducir droga en los Centros), AJCV de 13-01-04 (que consideró motivación suficiente para la realización del cacheo con desnudo integral la sujeción del interno al régimen cerrado y la realización de una comunicación especial, después de la cual se efectuó el cacheo), AJVP de Ocaña de 13-10-04, AJVP de Burgos de 19-10-05 (con referencia a un interno sujeto al régimen cerrado que había efectuado una comunicación especial y sobre el que recaían sospechas fundadas de introducción de droga en el Centro).

En esta sede es importante también reseñar que la STS de 26-06-98, no recaída en el ámbito penitenciario sino en el policial, señaló que obligar a una persona a la realización de genuflexiones para provocar la expulsión de algún objeto que pudiera llevar introducido en su cuerpo (como así ocurrió en el supuesto de hecho enjuiciado) supone un trato humillante y degradante que vulnera los arts. 18.1 y 15 CE. En la STS se aboga por la utilización de métodos alternativos que lesionen en menor medida la dignidad y la intimidad de la persona.

<sup>149</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *Mirando al abismo ...*, pág. 127.

<sup>150</sup> *Ibid.*, págs. 127-128.

deben hacerse con las mismas garantías que los registros practicados en los domicilios. Entre ellas, menciona, autorización judicial, práctica ante Secretario judicial (papel que dice podría desempeñar el Jefe de Servicios) y presencia de dos testigos<sup>151</sup>.

Los funcionarios de Instituciones Penitenciarias deben actuar, en todos los casos pero más en la realización de aquéllas actividades en las que la intimidad de los internos puede quedar afectada, con una exquisita profesionalidad. Este principio debe descartar de plano que el cacheo o registro de celdas se utilice como medio de provocación y hostigamiento, pareciéndonos excesivo que esta actividad se realice como si del registro de un domicilio particular se tratase<sup>152</sup>. En este punto, sólo con un cierto desconocimiento de la dinámica de los centros y de las cargas de trabajo acumuladas podría defenderse que, en cada ocasión que debiese realizarse el registro de una celda, debiesen respetarse los condicionantes que expone RIOS MARTÍN. Desde nuestro punto de vista, la presencia de dos funcionarios y, eventualmente, sin que sea imprescindible siempre, la del interno, sería suficiente<sup>153</sup>.

B) Las medidas de orden, control y seguridad y las referencias a la remisión de información y actividades de seguimiento que siguen a continuación no están recogidas en el art. 93 RP/96, sino en la I 6/06.

1.- Cuando los internos se encuentren en sus respectivas celdas, salvo en las horas de descanso nocturno, éstos se colocarán al fondo de las mismas, con las manos visibles,

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, pág. 129.

<sup>152</sup> La STS de 06-04-98 es clara al respecto de no considerar como domicilio la celda a efectos de su registro.

<sup>153</sup> La presencia de los internos durante el cacheo de la celda puede estar desaconsejado en algunas ocasiones para evitar males mayores. Según la naturaleza del objeto prohibido que trate de ocultarse y las consecuencias que para el interno tenga su localización, pueden darse situación bastante tensas y violentas motivadas por sus intentos de hacerlo desaparecer antes de ser aprehendido. Pensemos en una cantidad no despreciable de sustancias tóxicas o estupefacientes (supuesto para el que puede intentar tragárselo o arrojarlo al wc) o en un “pincho” de fabricación carcelaria. Por otro lado, si cada vez que tuviese que realizarse un registro y requisa de celda su ocupante debiese estar presente necesariamente, se vería interrumpido en las actividades que estuviese realizando (laborales, formativas, educativas, etc., etc.). Finalmente, también la organización y planificación del trabajo de los funcionarios se vería seriamente afectado si no pudiesen practicar aquéllas actividades sin que el interno ocupante de la celda estuviese presente.

Diferentes resoluciones judiciales se han decantado sobre que no es imprescindible la presencia del interno en los registros de sus celdas, si bien algunas sí lo consideran conveniente. Entre ellas, podemos citar los AJVP de Málaga de 03-02-97, AJVP de Zaragoza de 05-02-97, AJVP nº 1 de Madrid de 30-05-97, AJVP de Las Palmas de 06-11-97, AJVP de Huelva de 19-06-98, AJVP nº 1 de Madrid de 30-11-98, AJVP de Huelva de 15-05-00, AAP de Cádiz de 16-01-01, AJVP de Ocaña de 23-04-02, AJVP de Valencia de 09-06-05 (en el que no se exige en base a que los registros se integran en las labores de policía administrativa de buen gobierno del Centro Penitenciario), AJVP de Ocaña de 14-08-06 y AJVP de Ciudad Real de 06-10-06. Sin embargo, otras resoluciones, determinaron que los registros de las celdas deben realizarse en presencia del interno que la ocupa; podemos citar al respecto los AJVP de La Coruña de 13-03-00 (con referencia específica a los internos sujetos al régimen cerrado), AJVP nº 3 de Madrid de 17-12-99, AJVP de Bilbao de 27-06-00, AJVP de Burgos de 23-05-01, AJVP nº 1 de Madrid de 02-04-03 (en esta resolución se establece que si el interno ocupante es imprescindible que no esté presente si deben estarlo, como testigos, otros internos), AJVP de Burgos de 25-10-05 (en el mismo se recoge que debe ofrecerse al interno la posibilidad de estar presente). Con respecto al tema sobre si es imprescindible o no la presencia del interno cuando se está realizando el registro de la celda que ocupa, es muy importante, -y, para nosotros, casi definitiva para zanjar la cuestión- la STC 89/2006, de 27 de marzo. Lo relevante para que el derecho a la intimidad del interno pueda ser vulnerado más allá de lo proporcionado y necesario, no es tanto su presencia en la celda mientras se practica el registro, sino la información sobre que se está practicando el registro o que se ha practicado. Así, pensamos que, a tenor de lo resuelto por el TC, sentada la necesidad de hacer registros en las celdas, para no afectar de forma desproporcionada el derecho a la intimidad, al interno debe informársele de su realización, bien contando con su presencia mientras se practica -medio que el TC considera más natural y adecuado- o bien mediante una comunicación posterior. En el caso enjuiciado por la STC 89/2006, no constando ni la información simultánea al registro practicado ni otra posterior, se otorga el amparo por vulneración del derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE).

cada vez que el funcionario haga acto de presencia<sup>154</sup>. Esta medida ya estaba recogida en la I 7/95. No obstante, como diferencias podemos indicar que en ésta última se mencionaban como excepcionadas, junto a las horas de descanso nocturno, las de siesta, no exigiéndose entonces, por otra parte, que el interno tuviese las manos visibles.

La anterior se trata de una medida que tiende a evitar que los funcionarios se vean sorprendidos, sin posibilidades de defensa o reacción, por un acometimiento imprevisto del interno. La distancia a recorrer entre el fondo de la celda y su puerta de entrada ofrece un cierto lapso de tiempo para posibilitar la defensa o reacción.

2.- La salida de los internos de la celda debe hacerse de forma individual, de forma que no se dará salida a ningún interno hasta que el anterior no se encuentre en el patio o dependencia donde se lleven a cabo las actividades, procediéndose idénticamente a la entrada. Estas actuaciones serán dirigidas, al menos, por dos funcionarios. Si el Departamento dispusiese de medidas técnicas de seguridad, que permitan el seguimiento continuado del interno en el interior de éste (apertura remota de las celdas, patios o dependencias, circuito cerrado de televisión), podrá prescindirse de las medidas anteriores.

Esta norma también estaba recogida, en parecidos términos, en la I 7/95 y su fundamento radica en que el desplazamiento de estos internos siempre constituye una actividad de cierto riesgo, máxime si es más de uno el que lo realiza.

3.- De similar forma que la I 7/95, la 6/06, regula la distribución de comidas. Esta se llevará a cabo, en presencia del funcionario, por un interno auxiliar que será convenientemente cacheado, tanto a la entrada como a la salida del Departamento. La comida se facilitará al interno a través del pasa-bandejas, sin abrir, en ningún caso, la puerta de seguridad. Los alimentos serán revisados y registrados por el funcionario, antes de proceder a su distribución.

RIOS MARTIN da cuenta de un posible problema que puede plantearse en aquéllos Departamentos en que las puertas de las celdas tienen dos “trampillas”, una soldada a ras de suelo y otra a media altura, por la posibilidad de que se pase al bandeja con la comida por la inferior<sup>155</sup>. Estamos de acuerdo con él en el extremo de que esta actuación no sería admisible por el posible contagio de gérmenes o bacterias. La comida, en estos casos, debe introducirse por el pasa-bandejas superior y, si no existe, la puerta debería ser adaptada para instalarlo y, mientras tanto, proporcionar la comida abriendo la celda, con la adopción de las medidas de seguridad adecuadas al caso<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Con relación a la forma en que debe situarse el interno dentro de la celda para la realización de los recuentos y que es la misma que la que acabamos de indicar para cuando el funcionario hace acto de presencia, hay resoluciones de autoridades de vigilancia penitenciaria en las que se determina que el guardar por parte del interno tal compostura no es ningún acto denigrante ni que perjudique ninguno de sus derechos (AAP de Madrid AAP de 07-06-94, AAP de Zaragoza de 01-07-97, AAP de Madrid de 23-07-01, AAP de Madrid de 09-05-02 -con referencia éstas dos últimas a internos ubicados en el departamento de aislamiento-, AJCV de 01-12-05). Contrariamente a las resoluciones anteriores, el AAP de Madrid de 23-07-02, teniendo en cuenta la situación en que se encuentran los internos ingresados en el departamento de aislamiento (sólos en la celda y sin posible confusión con otros internos), no considera justificado que deban permanecer de pie para pasar los recuentos.

<sup>155</sup> RIOS MARTÍN, *op. cit.*, págs. 107-108.

<sup>156</sup> El AJVP de Alicante de 11-03-97 estima que la comida debe proporcionarse a una altura mínima de un metro del suelo, a cuyo fin debería abrirse el hueco pertinente en la puerta de seguridad.

4.- En la Instrucción 06/05, de 23 de mayo sobre conducciones de internos (I 06/05), encontramos normas específicas de seguridad y control en el caso de que los trasladados sean internos 1º/art. 10.2 LOGP. En efecto, en su apartado 3 se establece que en los Establecimientos donde estos internos ingresen, “en calidad de tránsitos”<sup>157</sup>, serán destinados a los módulos de seguridad correspondientes. En el supuesto de traslado por razones judiciales (celebración de juicio oral, práctica de diligencias, etc.) cuando el Centro de destino no dispusiera de departamento de régimen cerrado o especial o no contara con la infraestructura necesaria, serán destinados al Establecimiento Penitenciario que disponga de ella más próximo a la sede judicial dentro de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su posterior traslado, en conducción especial y directa a la citada sede judicial, en la fecha de juicio o diligencia.

En el caso de traslados, deben seguirse también las siguientes normas específicas:

a) En la cubierta de los expedientes personales deberá figurar informe exhaustivo relativo al régimen que se le está aplicando en el Centro de origen, régimen que se cumplirá en el Centro de destino.

b) Previamente a la salida de la conducción se le practicará un minucioso cacheo, debiendo estar presente necesariamente el Jefe de Servicios. De igual forma se actuará con los ingresos.

c) En la orden de entrega a los miembros de las FCSE encargados de la conducción, que será firmada por éstos, deberá figurar, de forma expresa, la extrema peligrosidad del interno y la posibilidad de que protagonice algún incidente durante la misma.<sup>158</sup>

d) Se comunicará, vía fax o telegráfica, a los Juzgados o Audiencias correspondientes, la posibilidad de que protagonice algún altercado en la Sala.

e) Al ingreso se cuidará que ocupe una celda previamente cacheada.

f) Cuando se produzca el traslado, el Centro de origen comunicará telefónicamente al Centro de destino y a aquellos otros donde pernocte en calidad de tránsito, advirtiéndoles de la peligrosidad del interno en cuestión.

g) Cuando, como consecuencia de los cacheos y registros practicados, se detectara que los internos pudieran ocultar en el interior de su cuerpo objetos prohibidos, se solicitará la colaboración de aquéllos para la expulsión e intervención de dicho objeto. En caso contrario, se procederá a la aplicación de las esposas como medio coercitivo previsto en el art. 72 RP/96, comunicándolo al JVP o, en su defecto, al Juzgado de Instrucción en funciones de guardia, solicitando autorización para proceder a una exploración radiológica.

---

<sup>157</sup> Sobre tránsitos vid. nota 71 Capítulo-III.

<sup>158</sup> En la reciente I 7/2009, de 7 de septiembre, de la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto, sobre conducciones de internos a órganos judiciales, hospitales y otros lugares con custodia de las FCSE, vuelve a insistirse en la comunicación que debe darse a las mismas, tanto al solicitar la conducción como cuando se proceda a la entrega del interno que va a ser conducido, de los datos que puedan afectar a la forma y circunstancias de prestación del servicio policial, entre ellas, su inclusión en el FIES, aplicación del art. 10 LOGP, peligrosidad, antecedentes de fuga, etc.

Dos comentarios merecen estas normas para el control en el caso de traslados de los internos sujetos al régimen cerrado. En primer lugar, desde un punto de vista material, pocos cambios encontramos con respecto a las contenidas en la I 7/95 que, a su vez, había incorporado, si bien modificando lo relativo a la utilización de los rayos-X como método de registro, las previstas en el Protocolo de actuación de 13-09-1991 para los traslados de internos incluidos en el FIES-1. En segundo lugar, estas normas, con respecto a su ámbito subjetivo de aplicación, con anterioridad sólo debían seguirse con respecto a ese colectivo de reclusos incluidos en el Fichero mientras que ahora están previstas para todos los internos sujetos al régimen cerrado.

C) Sin que en la I 6/06 estén incluidas dentro de las normas de los departamentos especiales y de régimen cerrado, sino en el apartado dedicado a las de control de internos considerados conflictivos y/o peligrosos o que deben ser objeto de un especial seguimiento, encontramos algunas de necesaria aplicación a los internos sujetos al régimen cerrado.<sup>159</sup> En algunos casos, por mencionarse éstos expresamente y, en otros, por causa de que, a nivel interpretativo, salvo casos excepcionales, difícilmente podrá defenderse que un recluso al que se ha clasificado en primer grado de tratamiento o aplicado el art. 10.2 LOGP como preventivo por su peligrosidad extrema o por su inadaptación manifiesta y grave a los regímenes comunes pueda dejar de ser catalogado como conflictivo o peligroso. Vamos a hacer referencia únicamente a las normas que, en principio y de alguna forma, no quedan solapadas por la permanencia del interno en régimen cerrado o que resultan inaplicables en los espacios penitenciarios donde éste se desenvuelve, ya que, volvemos a insistir, están previstas también para internos que no están sometidos al mismo.

1.- Los internos serán objeto de inspecciones oculares periódicas, lo cual no significa, obviamente, que deba procederse en todo caso a la apertura de la celda para efectuar el control, ya que las inspecciones pueden realizarse a través de las mirillas instaladas en las puertas.

2.- Periódicamente y por razones de seguridad debidamente justificadas, los internos serán cambiados de celda<sup>160</sup>.

Para RIOS MARTÍN, el carácter rutinario de los cambios de celda debe excluirse porque supone “un perjuicio innecesario e implica un duro golpe para la estabilidad emocional, aumentando la sensación de vulnerabilidad” del interno<sup>161</sup>, sin que, por otra parte, los considere justificados desde el punto de vista de la seguridad del establecimiento<sup>162</sup>.

El AAP de Madrid de 09-02-01, estima que la norma indicada, ya prevista en la I 21/96, no infringe lo dispuesto en el RP/96, siempre que estén condicionados a razones de seguridad debidamente justificadas “lo que exige una motivación específica en cada caso”. En sentido similar se pronuncia el AJCVP de 28-01-05, al considerar que

---

<sup>159</sup> Se trataría de otros “elementos incidentes” en el régimen cerrado situados en normas que no regulan específicamente éste.

<sup>160</sup> Sobre el tema en las regulaciones anteriores, vid. los apartados 3.2.2, 4.1.1 y 4.3 Capítulo-IV.

<sup>161</sup> RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, pág. 159.

<sup>162</sup> *Ibid.*, pág. 160. Los cambios de celda de determinados internos están justificados para dificultar los planes de fuga, detectar la manipulación de elementos estructurales de la celda e impedir el concierto entre internos ubicados en celdas contiguas (vid. apartado 3.2.2 Capítulo IV).

los cambios de celda, por estrictas razones de seguridad, no vulneran los derechos del interno si se motivan y, por su frecuencia, no puedan considerarse “un modo de sanción encubierta, afectación de la dignidad del interno o una medida desproporcionada en relación con el fin que se persiga”. Dado que la I 6/06, alude expresamente a “razones de seguridad debidamente justificadas”, entendemos que es respetuosa con la doctrina contenida en ambas resoluciones<sup>163</sup>.

3.- Con respecto a la realización de las rondas nocturnas que deben realizarse, dado que la I 6/06 hace una expresa invocación a lo estipulado en el apartado dedicado a las normas sobre internos incluidos en el FIES, nos remitimos a los comentarios que vamos a hacer un poco más adelante.

D) Si el interno 1º/art. 10.2 LOGP está incluido en el FIES, la I 6/06 añade a todo lo que acabamos de exponer una serie de normas de orden, control y seguridad, esto es, de nuevos elementos que inciden en el régimen cerrado. Hay que advertir, no obstante, que algunas de estas normas, en tanto están previstas para todos los incluidos en los diferentes colectivos del Fichero y no sólo para los sujetos al régimen cerrado, llegan en algunos casos a solaparse con las normas propias de éste o resultan innecesarias dados los contornos del propio régimen cerrado<sup>164</sup>; por lo tanto, vamos a mencionar tan sólo las que afectan en mayor medida en el sistema de vida prisional de esa categoría regimental.

1.- Para los internos incluidos en el FIES, la I 6/06 exhorta, en general, a que se preste una mayor atención en el desarrollo de las medidas de seguridad de carácter general, intensificándose las actuaciones relacionadas con la observación y la información. Todo ello, se advierte, dentro del debido respeto a la dignidad y a los derechos fundamentales y conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

2.- Con respecto a las normas para el control de traslados de internos incluidos en el FIES, la I 6/06 hace una expresa remisión a la aplicación de los apartados correspondientes de la I 6/05 sobre conducciones de internos, que hemos expuesto más arriba, sin añadir nada más<sup>165</sup>. Ahora bien, esta última Instrucción diferencia las normas de aplicación, bien se trate de los colectivos FIES-1 (CD) o de los FIES-2 (DO) y FIES-3 (BA), de tal forma que las reseñadas son aplicables al primer colectivo<sup>166</sup>.

El AJCVJ de 28-01-05, examinando la I 21/96 (anterior a la I 6/06) con respecto al FIES reseñan que la misma no hace más que aplicar la I 23/96, sobre conducciones de los internos (anterior a la I 6/05), sin que observe que “las mayores medidas

---

<sup>163</sup> Y en otras que pueden ser citadas, como por ejemplo, el AJVP de Almería de 05-05-03 donde se fijan como criterios para realizar cambios de celda los de justa causa, proporcionalidad de la medida y motivación.

<sup>164</sup> Por ejemplo, las alusiones a que los internos incluidos en el FIES serán destinados a los módulos más seguros o que no puedan compartir celda, resultan en gran medida redundantes si aquellos reclusos están colocados en régimen cerrado. Evidentemente, estarán alojados, de por sí, en módulos o departamentos seguros y no pueden compartir celda porque ya vimos que un principio general es que deben estar en celda individual.

<sup>165</sup> Lo cual representa otra muestra del solapamiento de ciertas normas de control y seguridad cuando los internos, además de estar clasificados en primer grado o tener aplicado el art. 10.2 LOGP, están incluidos en el FIES.

<sup>166</sup> Para los FIES-2 (DO) y FIES-3 (BA) se prevé sólo lo siguiente: “Se comunicará en la orden de entrega a los miembros de las Fuerzas de Seguridad encargados de la conducción, la pertenencia al grupo de que se trate, la potencial peligrosidad de los mismos, posibilidad de que protagonice algún incidente durante el traslado, su inclusión en el programa [de seguimiento], así como cualquier otra circunstancia de características relevantes para la seguridad de la conducción”.

de seguridad afecten a los derechos de los internos”. Desde nuestro punto de vista, el mismo juicio puede ser trasladado a las actualmente vigentes que han sido objeto de comentario ( I 6/05 e I 6/06) puesto que no hay cambios normativos al respecto.

3.- Si los internos 1º/art. 10.2 LOGP forman parte de los colectivos FIES-2 (DO) o FIES-3 (BA), periódicamente serán cambiados de celda, especificando la I 6/06 que estos cambios no se efectuarán con una periodicidad inferior a los dos meses “salvo que existan motivos concretos para hacerlo de forma inmediata”. Además, no podrá asignárseles celdas contiguas.

Puede observarse que, con relación a disposiciones anteriores, la I 6/06 establece la periodicidad en que el cambio debe operarse<sup>167</sup>.

4.- Siempre que se trate de internos situados en régimen cerrado e incluidos en los mismos colectivos FIES-2 (DO) y FIES-3 (BA) las rondas nocturnas se efectuarán cada hora<sup>168</sup>. Las rondas respetarán la dignidad del interno y las horas de descanso nocturno (art. 77.2 RP/96). Determina la I 6/06 que, durante las rondas, sólo se procederá a la apertura de la celda y observación directa de su interior excepcionalmente “y por indicios razonables de peligro de fuga o de menoscabo de otros bienes jurídicos”.

RIOS MARTÍN no habla de las rondas pero si de “recuentos nocturnos” mostrándose contrario a los mismos en la medida en que con ellos, dependiendo de cómo se practiquen, se perturba innecesariamente el descanso y el sueño<sup>169</sup>. En principio, estamos de acuerdo con su planteamiento en términos generales, lo que ocurre es que la I 6/06 para nada alude específicamente a recuentos nocturnos. No obstante, pensamos que, exhortando la I 6/06 a una mayor atención en las medidas de seguridad de carácter general con los internos incluidos en el FIES y contemplados los recuentos en el art. 65 RP/96 precisamente como una de las medidas de seguridad, puede que en los espacios penitenciarios de régimen cerrado, en la práctica de algunos Centros, se efectúen recuentos nocturnos. A nuestro juicio, salvo que circunstancias excepcionales y justificadas obliguen a su realización, es suficiente con que se practiquen las rondas o inspecciones nocturnas sin llegar al recuento de la población reclusa pues este, casi necesariamente, en mayor o menor medida, puede perturbar el descanso<sup>170</sup>.

Con respecto a las rondas, dado que quedan establecidas con especial rigor para los internos 1º/art. 10.2 LOGP incluidos en el FIES, el AAP de Madrid de 09-02-01 y el AJCVP de 28-01-05, no las considera justificadas si están basadas sólo en la inclusión del interno en el Fichero. Esta falta de justificación se anuda a la vulneración del art. 6.1 RP/96, en tanto prohíbe fundamentar exclusivamente las decisiones de la Administración Penitenciaria en un tratamiento automatizado de datos.

No obstante lo anterior, ya que, a diferencia de la I 21/96, vigente cuando se dictaron las resoluciones judiciales anteriores, la I 6/06 establece un procedimiento muy claro de realización de las rondas nocturnas del que, en principio, salvo las excepcio-

<sup>167</sup> A los fundamentos expuestos de esta medida de seguridad debemos añadir ahora el potencial económico y organizativo de algunos internos incluidos en los colectivos FIES-2(DO) y FIES-3 (BA), a la hora de prevenir un posible plan de fuga con apoyo externo.

<sup>168</sup> Sobre rondas nocturnas, vid. apartado 3.2.2 Capítulo IV.

<sup>169</sup> *Ibid.*, págs. 131 y ss.

<sup>170</sup> El AJVP nº 3 de Madrid de 19-02-03 recoge claramente que las rondas nocturnas no son recuentos.

nes indicadas, no cabe predicar que perturbe el sueño o el descanso, no pensamos actualmente la realización de las rondas o inspecciones nocturnas pueda vulnerar derecho alguno de los internos.

5.- Actividades de información y seguimiento. Según lo dispuesto en la I 6/06, si el interno sometido al régimen cerrado está incluido en alguno de los colectivos del FIES, los datos que éste contiene deben mantenerse actualizados, mediante la transmisión de la información correspondiente al CDI<sup>171</sup>. Según el AAP de Madrid de 09-02-01 y el AJCVP de 28-01-05 de estas actividades informativas de comunicación de incidencias no se derivan consecuencias negativas para el recluso ni implican, en consecuencia, restricción alguna de derechos<sup>172</sup>.

E) Si el interno 1º/art. 10.2 LOGP es conflictivo y/o peligroso -características éstas que, salvo excepciones, pueden predicarse de todos los reclusos sujetos al régimen cerrado, dado su peligrosidad extrema o inadaptación a los regímenes comunes- la I 6/06 contiene también algunas normas relacionadas con actividades de información y seguimiento. Además, se incluyen normas de actuación si el interno debe ser objeto de un especial seguimiento. Tanto en un caso como en el otro, algunas normas quedan solapadas por la aplicación al interno de las propias del régimen cerrado, mientras que otras son intrascendentes para nosotros porque son de aplicación a internos conflictivos y/o peligrosos u objeto de un seguimiento especial que no estén en 1º/art. 10.2 LOGP. Teniendo en cuenta lo anterior, se deben recoger las siguientes indicaciones contenidas en la I 6/06:

1.- Por los Subdirectores de Seguridad se facilitarán a los Jefes de Servicios los datos de los internos que puedan ser de interés para su efectivo control.

2.- Se efectuará un seguimiento y control de todas y cada una de las actividades que los internos realicen, que deberá recogerse en informes diarios.

3.- Si el interno es objeto de un seguimiento especial, circunstancia que debe interpretarse que concurre en todo los incluidos en el FIES-1(CD), se recabarán informes diarios sobre los siguientes aspectos: cacheos realizados, actitudes, relaciones con otros internos, incidentes y otros datos de interés.

### 5.2.3. Posesión de ropas, enseres, efectos y objetos. Utilización de medios audiovisuales e informáticos

Como en la I 7/95, se sigue diciendo en la I 6/06 que los reclusos sólo tendrán en su celda la ropa y enseres mínimos necesarios para su uso diario, depositándose el resto en el almacén del Departamento, y entregándose recibo al interno de la ropa,

<sup>171</sup> Vid. apartado 2 de este Capítulo.

<sup>172</sup> “Y esa simple acumulación ordenada de datos no implica efecto perjudicial alguno para el régimen penitenciario de los internos, pues muchas de ellas son inocuas en cuanto consisten en una mera constatación de hechos pasados, y las realizadas con carácter previo a alguna resolución (propuestas de clasificación, solicitudes de permisos de salida) no prevén suspensión ni restricción alguna derivada de esa comunicación y, de producirse, se debería a causas diferentes de las previstas en la Circular comentada, contra las que cabría reaccionar por los medios ordinariamente establecidos” (AAP de Madrid 09-02-01). “Se prevé la comunicación [...] de las incidencias que afecten a los internos incluidos en esos ficheros, de lo que no se puede deducir consecuencia negativa alguna para el recluso” (AJCVP 28-01-05).

enseres y objetos retenidos. Se establecerán días y horas para su cambio, coincidiendo con la salida del interno al patio, y tras un minucioso cacheo de lo entregado y recogido. También se sigue permitiendo que tengan dos libros de lectura, dos revistas y/o periódicos y los que cursen estudios, podrán disponer de libros y material didáctico necesario. Finalmente, sigue siendo necesario que se disponga en el Departamento, de forma permanente, de un catálogo de los fondos existentes en la Biblioteca, al que tendrán acceso los internos para la solicitud de las obras que deseen.

Los internos también podrán tener en la celda, para su uso, una radio y/o reproductor de su propiedad, de tamaño igual o inferior a 40/13 cm. con audífono. Con referencia a la I 7/95 debemos constatar dos diferencias; primera, con respecto al tamaño del aparato entonces (y también en la 21/96) se especificaba que debía ser “tipo petaca” y, segunda, se advertía, y ahora no, que los aparatos no podían tener grabador. Con relación a este último aspecto, no pensamos que la intención sea que los internos dispongan de grabadores, sino que es una cuestión que se deja a la regulación específica que puedan hacer los respectivos CDIR (art. 93.2.5ª RP/96).

Como en la I 7/95, en la actualmente vigente la posesión y uso de una televisión propiedad de los internos, de tamaño no superior a 14 pulgadas, es la regla general y su no autorización la excepción. En todo caso, ahora como entonces, la limitación de su posesión y uso debe estar basada en razones de seguridad<sup>173</sup>, buen orden del Centro o exigencias del tratamiento.

Con respecto a la utilización de medios informáticos, la I 21/96 determinaba que los internos podían disponer, en los locales adecuados al efecto, de ordenadores personales de su propiedad, especificando, al respecto, que habrían de tenerse en cuenta “las excepciones previstas en las Normas de Régimen Cerrado”. Bien, la I 6/06, regula de forma detallada y prolija la utilización por parte de los internos de ordenadores personales de su propiedad, sin que se aluda a excepción alguna relacionada con la permanencia del interno en régimen cerrado. Por lo tanto, pensamos que normativamente no queda excluida de principio la posibilidad de utilización de medios informáticos, cumpliendo, claro está, los requisitos y procedimientos generales establecidos en la I 6/06 que excluye la disposición de esos medios dentro de la celda, ya que autoriza su utilización pero en “los locales adecuados al efecto” (sala de informática u otra habilitada)<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> En general, suele limitarse temporalmente ese derecho por motivos de seguridad en los casos en que se ha hecho un mal uso del aparato; por ejemplo, cuando se ha aprovechado, a pesar de los precintos, para esconder en su interior objetos prohibidos o cuando se ha aprovechado alguno de sus elementos (antenas, componentes metálicos) para la fabricación de objetos punzantes (“pinchos carcelarios”).

<sup>174</sup> A pesar de esta normativa, RIOS MARTÍN, con base en las encuestas realizadas a internos sujetos al régimen cerrado, da cuenta de que 4 internos tenían un ordenador personal en su celda (RIOS MARTÍN, J.C., *op. cit.*, págs. 115-116). Casi con toda seguridad fueron autorizados por resolución judicial. Al respecto, sin que nos conste que se refieran en concreto a internos sujetos al régimen cerrado, algunas resoluciones de esa índole que podemos citar son el AJVP de Zaragoza de 03-06-97 y el AAP de Madrid de 25-10-05.

Al respecto es muy importante la STC 140/2002, de 12 de julio, en la que no se considera vulnerado el derecho a la educación del interno porque, de conformidad con las normas administrativas de régimen interior, no se permita tener el ordenador en su celda y sí que el interno lo utilice en local adecuado al efecto. Por otro lado, en la misma resolución no se considera vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (intangibilidad de resoluciones judiciales anteriores) porque el ordenador fuese autorizado por el JVP respectivo con jurisdicción un Establecimiento concreto y que en otro al que fue trasladado no se le autorizase.

#### 5.2.4. Higiene, aseo y limpieza

Las previsiones actuales son iguales a las de la I 7/95. Corresponde a los internos la limpieza de su celda y de zonas y pasillos anejos a ésta. La limpieza de las dependencias comunes de los Departamentos, por razones de seguridad, se realizará por internos auxiliares, quienes serán cacheados antes y después de acceder a las mismas. Los útiles y productos de limpieza serán depositados en dependencia al efecto, bajo control del funcionario.

También siguen siendo iguales las normas para el afeitado. Se entregará a cada interno un cabezal de una maquinilla de afeitar eléctrica, que el interno conservará en su poder. Cuando pretenda afeitarse se le entregará el cuerpo de la máquina, que deberá reintegrar cuando haya finalizado. Las maquinillas deben adquirirse sin corta-patillas (dispositivo que puede resultar peligroso), procediéndose, si ello no fuese posible, a su inutilización<sup>175</sup>.

Tampoco hay cambios con respecto al servicio de lavandería. Será semanal, recogiéndose la ropa sucia, el día que se asigne, en bolsa o saco con el nombre del interno y descripción de las prendas que contiene. Tanto a la entrega como a su recepción se procederá al correspondiente cacheo<sup>176</sup>.

No hay variaciones tampoco con respecto a los servicios de peluquería y duchas. El primero se facilitará a petición del interesado, llevándose a cabo en su propia celda, en presencia del funcionario, que se situará detrás de la cancela o puerta de seguridad, permaneciendo esta cerrada<sup>177</sup>. Los servicios de duchas funcionarán diariamente, durante el tiempo de patio, prorrogándose en estos casos en 10 minutos el tiempo establecido. Después de la realización de las actividades deportivas, se facilitará, sin perjuicio de lo antes expuesto, el uso de duchas<sup>178</sup>.

#### 5.2.5. Economato y cafetería

No hay cambios dignos de mención con respecto a lo establecido en la I 7/95, ya que la 6/06 dice que el servicio de economato funcionará diariamente, entregándose por el interno nota de su pedido y su importe a primera hora de la mañana, haciéndose entrega de lo solicitado durante el tiempo de paseo en el patio o en su propia celda, en presencia del funcionario. Sigue sin autorizarse la adquisición de artículos que por su contenido o forma de envasado conlleven riesgo para la seguridad; no

---

<sup>175</sup> En el AJVP de La Coruña de 13-03-00 se establece que a los internos sujetos al régimen cerrado se les deberá entregar, para su posesión permanente, el lote higiénico previsto en el art. 222 RP, si bien realizando los controles que se consideren oportunos sobre el material que contienen o, incluso, adecuando sus productos o utilizando otros que sean más difícilmente manipulables.

<sup>176</sup> Nuevamente se trata de evitar con esa medida la entrada de objetos prohibidos en el Departamento.

<sup>177</sup> En los Departamentos de régimen especial y cerrado de los nuevos Centros-Tipo, no hay puerta de seguridad o “cangrejo”, lo que hay es un sistema de apertura mecanizada parcial, en tramos, de la puerta de la celda que permite vigilar su interior sin posibilidad de que el interno salga. En la prestación del servicio de peluquería, la vigilancia debe ser estricta por los útiles a emplear.

<sup>178</sup> En los nuevos Centros, los internos disponen de ducha en sus propias celdas.

obstante, en éste último supuesto, podrán sustituirse los envases por otros o vaciar su contenido en recipientes inocuos.<sup>179</sup>

#### 5.2.6. Relaciones con el exterior

En el RP/96 sólo encontramos una especificidad con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP y es una norma limitativa con relación a los paquetes que se pueden recibir en los Establecimientos o departamentos de régimen cerrado. Sólo pueden recibir un paquete al mes, mientras que para el resto de internos el número es de dos (art. 50.5 RP/96).<sup>180</sup> Nos parece muy acertado que, a diferencia de RP/81, el actual no introduzca limitaciones en las comunicaciones que pueden tener los internos sujetos al régimen cerrado. Excluidos razonablemente de la posibilidad de obtener permisos de salida ordinarios y de salidas programadas, no podemos olvidar que “para los penados clasificados en primer grado las comunicaciones y visitas integran la única forma de mantener sus relaciones personales y consiguientemente la esperanza de mantener una vida fuera del medio carcelario”<sup>181</sup>.

A continuación examinaremos la regulación no reglamentaria con referencia a las relaciones con el exterior.

La necesidad de posibilitar el acceso a los medios de comunicación escrita, al igual que en la I 7/95, sigue presente en la I 6/06. Para ello, se dispondrá lo necesario con objeto de que los internos puedan acceder diariamente a la prensa y las revistas que se reciban en el Establecimiento o puedan adquirir a través del servicio de demandaduría o por suscripción.

Si hay cambios, por el contrario, con respecto a las comunicaciones que pueden celebrar los internos, algunos de ellos motivados por la nueva regulación que, en algunos aspectos y en general para todos los internos, introdujo el RP/96 (por ejemplo, la previsión de las llamadas “visitas de convivencia” que en el RP/81 no estaban previstas).

La I 4/05, de 16 de mayo, sobre comunicaciones de internos (I 4/05), con respecto a las comunicaciones orales de los internos 1º/art. 10.2 LOGP determina que comunicarán en turnos diferentes a los asignados a otros internos que serán establecidos por el CDIR y con las medidas de seguridad adecuadas<sup>182</sup>. Evidentemente, no pueden tener la misma intensidad las medidas que se apliquen sobre los internos asignados el

---

<sup>179</sup> Los envases de cristal y las latas de conserva o refrescos pueden resultar, convenientemente manipulados, objetos bastante peligrosos.

<sup>180</sup> Dice el mismo precepto que el peso de cada paquete no excederá de cinco kilogramos, no computándose dentro de dicho peso máximo los libros y publicaciones y tampoco la ropa.

<sup>181</sup> SAPENA GRAU, F. y RODRÍGUEZ PUERTA, M.J., *Curso de Derecho Penitenciario* (VV.AA), 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 172.

<sup>182</sup> Teniendo en cuenta el sistema de “cita previa” implantado para la racionalización de las comunicaciones orales, la I 04/05 recoge que la fecha y hora asignada se mantendrá aunque el interno sea cambiado de departamento por motivos de clasificación interior. Ahora bien, una de las excepciones a ese mantenimiento de fecha y hora es la clasificación en primer grado o aplicación del art. 10.2 LOGP ya que, en este caso, por motivos de seguridad y regiminales, al interno se le asignará otro turno de comunicación.

régimen abierto que los que están sujetos al régimen cerrado en una actividad en la que, dados los desplazamientos y permanencia de los internos en una zona cercana al exterior del centro, los riesgos son mayores<sup>183</sup>.

La I 7/95 preveía que si los familiares residiesen en zonas alejadas y no pudieran trasladarse para comunicar de forma habitual, se podrían conceder dos comunicaciones telefónicas al mes. La I 21/96 aumentó la frecuencia a dos comunicaciones telefónicas a la semana, en los casos previstos 47.1 RP/96<sup>184</sup>. Finalmente, la I 6/06, se remite, para la autorización de llamadas telefónicas a los internos sujetos al régimen cerrado, a las normas de la I 4/05, punto 7, apartados 1, 2 y 3<sup>185</sup>, que no establecen al respecto ninguna especificidad. Por lo tanto, podrán realizar el mismo número de llamadas que el resto de los internos (cinco a la semana, según lo previsto en el art. 47.4 RP/96). No obstante, debemos reseñar como novedad de la I 6/06 con respecto a la I 7/95 y a la I 21/96, que a los internos sujetos al régimen especial o al cerrado, se les exigirá documentación acreditativa de la titularidad del teléfono tanto fijo como móvil al que desean realizar las llamadas. Motivos de seguridad, sin duda, constituyen el fundamento de esta precaución.

Expresamente dice la I 6/06 que no se establecerá diferenciación de los sujetos al régimen cerrado con respecto al resto de los internos para la concesión de comunicaciones íntimas y familiares<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> La previsión de medidas como la anterior son de todo punto razonables dadas las características de los internos 1º/art. 10.2 LOGP y los niveles de control y seguridad que hay que mantener en sus salidas del Departamento de régimen especial y en su permanencia en locales o dependencias que no formen parte de ellos. En este sentido, es importante reseñar, aunque no tiene una referencia específica a internos sujetos al régimen cerrado, que el AJVP de Zaragoza de 20-01-97 consideró adecuado que se hubiesen retirado las puertas y que un funcionario ejerciese funciones de vigilancia en la confluencia de las salas de comunicaciones familiares y de convivencia para evitar los conflictos y altercados que se venían produciendo. Si esta medida se estimó adecuada con internos de régimen ordinario, cuánto más con los sometidos al régimen cerrado. El mismo JVP de Zaragoza en A de 19-11-97 también consideró adecuada, con los mismos fines la instalación de dos cámaras de circuito cerrado en las salas de comunicaciones familiares y de convivencia, no, evidentemente, en las destinadas a los contactos íntimos.

<sup>184</sup> Art. 47 del RP/96:

“1. Podrá autorizarse la comunicación telefónica de los internos en los siguientes casos:

- a) Cuando los familiares residan en localidades alejadas o no puedan desplazarse para visitar al interno.
- b) Cuando el interno haya de comunicar algún asunto importante a sus familiares, al Abogado defensor o a otras personas.
2. El interno que, concurriendo los requisitos del apartado anterior, desee comunicar telefónicamente con otra persona, lo solicitará al Director del Establecimiento.
3. El Director, previa comprobación de los mencionados requisitos, autorizará, en su caso, la comunicación y señalará la hora en que deba celebrarse.
4. Las comunicaciones telefónicas, que siempre que las circunstancias del Establecimiento lo permitan se efectuarán con una frecuencia máxima de cinco llamadas por semana, se celebrarán en presencia de un funcionario y no tendrán una duración superior a cinco minutos. El importe de la llamada será satisfecho por el interno, salvo cuando se trate de la comunicación prevista en el art. 41.3 de este Reglamento [llamada para comunicar el ingreso en el Centro o su traslado a otro una vez que se haya efectuado].
5. Salvo casos excepcionales, libremente apreciados por el Director del Establecimiento, no se permitirán llamadas desde el exterior a los internos.
6. Las comunicaciones telefónicas entre internos de distintos Establecimientos podrán ser intervenidas mediante resolución motivada del Director en la forma y con los efectos previstos en la norma 7ª del artículo 46 [que contempla la intervención de comunicaciones escritas entre internos de diferentes Establecimientos].

<sup>185</sup> Se trata de los apartados que, en la I 4/05, se dedican a las comunicaciones telefónicas (normas generales, comunicaciones entre internos de distintos centros y control de llamadas)

<sup>186</sup> Las comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia están reguladas en el art. 45 RP/96.

Nada dice ni matiza la I 6/06 con respecto a las comunicaciones orales y al resto de las previstas reglamentariamente, con lo cual deben ser de aplicación, sin cambios, las normas generales, si bien si está previsto en la I 4/05 que los internos 1º/art. 10.2 LOGP, celebrarán sus comunicaciones ajustadas a las normas que, para ellos, se dicen por el CDIR.

Las denominadas visitas de convivencia fueron introducidas como novedad por el RP/96 con una duración máxima de seis horas<sup>187</sup>. Con relación a los internos de régimen cerrado, la I 6/06 determina, al igual que el RP/96, que se celebrarán en locales o recintos adecuados y su duración máxima será de seis horas pero advierte que ese tiempo podrá reducirse “hasta el 50 %” (3 horas) en aquéllos Centros Penitenciarios que aún no dispongan de locales suficientes y adecuados para la celebración de las precitadas comunicaciones. Al respecto, la I 21/96 sólo decía que la duración máxima sería de tres horas, sin más. La previsión de posible reducción de la I 6/06, además de transitoria (puesto que lo normal es que se vaya contando con locales suficientes y adecuados en todos los Establecimientos), coincide con la recogida con carácter general para todos los internos en la I 04/05, por lo tanto, nada hay de excepcional en la misma con respecto a los internos sujetos al régimen cerrado.

Si el interno 1º/art. 10.2 LOGP está incluido en cualquiera de los colectivos del FIES, encontramos en las I 04/05 y I 6/06 una serie de matizaciones sobre algún tipo de comunicaciones:

1ª) Si el interno 1º/art. 10.2 está incluido en el FIES-3 (BA), para las comunicaciones telefónicas que realice con abogados, deberá tenerse en cuenta lo preceptuado en el art. 48.1.2ª RP, esto es, el letrado deberá constar acreditado por la autoridad judicial que conozca de las correspondientes causas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 520 LECrim.

2ª) Con respecto a las comunicaciones con amigos y/o profesionales, es decir, con las personas que no tengan la consideración de familiares, es necesario que el Director del Centro, antes de proceder a su autorización o denegación, recabe el asesoramiento previo del CDI, que le remitirá la información correspondiente<sup>188</sup>. Esta

---

<sup>187</sup> Art. 45.6 del Reglamento: “Se concederán, previa solicitud del interesado, visitas de convivencia a los internos con su cónyuge o persona ligada por semejante relación de afectividad e hijos que no superen los diez años de edad. Estas comunicaciones, que serán compatibles con las previstas en el artículo 42 [comunicaciones orales] y en los apartados 4 y 5 de este artículo [comunicaciones íntimas y familiares], se celebrarán en locales o recintos adecuados y su duración máxima será de seis horas.”

<sup>188</sup> Frente a la exigencia administrativa de que el interno, junto al nombre de las personas con las que desea comunicar, reseñe su “media filiación” (apellidos, nombre, nº DNI y nombre de los padres), el AJVP de Málaga de 30-04-97 resuelve que no es obligación del recluso aportarla pero si tendría que ser facilitada por el comunicante con anterioridad siempre que fuese requerido formal y expresamente para ello. El AJVP de Ocaña de 18-09-98 desestimó la queja de un interno fundada en que, junto al nombre de los amigos con los que deseaba comunicar debía reseñar el nº de DNI y el nombre de los padres.

En el AJVP de Zaragoza de 18-02-97 no se consideró motivo suficiente para denegar la comunicación con amigos que éstos fuesen ex-presos de una banda terrorista, a la que pertenecía el interno; es más, esa motivación se consideró “simple y simplista”. En el mismo sentido, de insuficiencia de tal motivación, se pronunció el AAP de Bilbao 09-07-98. EL AAP de Madrid de 24-09-01 tampoco consideró que fuese causa suficiente para la denegación que el comunicante formase parte de una formación que promoviese el nacionalismo vasco. Sin embargo, el planteamiento de que condenas o prisiones preventivas anteriores por pertenencia a una banda armada o la circunstancia de afinidad con la misma de personas con las que el interno pretende comunicar es motivo suficiente para denegar aparece, aún con matices y algunas diferencias, entre otras, en las siguientes resoluciones: AAP de Zaragoza de 15-07-97, AJVP de Bilbao de

prevención existía en la primera regulación del FIES de la OC/06-03-91, desapareció en la configuración del Fichero operada por las II 7/95 y 8/95<sup>189</sup>, volviendo a reaparecer en las I 21/96 e I 6/06<sup>190</sup>.

3ª) Las comunicaciones podrán ser intervenidas, tal y como determina la LOGP (art. 51.5) y el RP/96 (art. 43), cuando existan razones de seguridad, interés del tratamiento y del buen orden del establecimiento<sup>191</sup>. La intervención debe ser motivada y justificada en atención a las circunstancias concretas que concurren en el afectado y delimitada temporalmente, procediéndose a las revisiones pertinentes, cada seis meses como máximo<sup>192</sup>. El Director del Centro adoptará las medidas oportunas para

---

25-03-98, AAP de Cádiz de 16-11-99, AAP de Cantabria de 02-06-00, AAP de Bilbao de 30-07-01, AAP de Ciudad Real de 20-12-01, AJVP de Ocaña de 17-01-03. Sobre la denegación de comunicaciones con personas que anteriormente han estado ingresadas en un Centro Penitenciario, sin que conste en ninguna que esa estancia en prisión lo fuese por actividades delictivas relacionadas con el terrorismo, el AJVP de Ocaña de 22-12-05, el AAP de Castellón de 31-01-06 y el AJVP de Burgos de 11-04-06, no consideran motivo suficiente para denegar la comunicación esa mera circunstancia.

<sup>189</sup> Vid. apartados 3.2.2 y 5.3 Capítulo-IV.

<sup>190</sup> Otras normas contenidas en I 6/06 con respecto a la autorización de comunicaciones con personas no familiares son las siguientes: a) El interno debe dar un listado de diez amigos, como máximo, con los que pretenda comunicar para efectuar el asesoramiento previo del CDI que, con una periodicidad no inferior a diez meses, se le permitirá modificar; b) Si se solicita una comunicación con una persona alegando parentesco por afinidad, deberá presentarse documentación donde se establezca ese vínculo mediante acto jurídico legalmente reconocido; c) La comunicación con compañeros sentimentales o parejas de hecho se equipara a la de las personas con parentesco (familiares); d) Tienen la consideración de visitas con amigos, a los efectos del asesoramiento previo descrito, las que se pretendan efectuar con los familiares de la pareja de hecho; e) Debe remitirse mensualmente al CDI una relación por internos en la que consten las comunicaciones realizadas en el mes anterior, fecha de la visita, organización a la que pertenece el interno, así como nombre, apellidos, DNI y parentesco de los visitantes.

<sup>191</sup> En el primer desarrollo del FIES (OC 06-03-91) se instaba a la intervención de comunicaciones de los internos que estaban incluidos (vid. apartado 3.2.2 Capítulo-IV). En el siguiente (I 7 y 8/95) no se mencionaba para nada la cuestión (vid. apartado 5.3 Capítulo-IV), mientras que en los últimos (II 21/96 y 6/06), se dan normas para el caso de que las comunicaciones sean intervenidas.

<sup>192</sup> Las normas sobre intervención de comunicaciones contenidas en la I 6/06 y en su antecesora (I 21/96) se muestran ajustadas a la doctrina del TC sobre la intervención de comunicaciones a los internos recogida en las SSTC 170/96, de 29 de octubre; 175/97, de 27 de octubre; 106/01, de 23 de abril; 192/02, de 28 de octubre y 193/02, de la misma fecha. Esta doctrina queda perfectamente sintetizada en el AJVP nº 3 de Madrid de 22-05-98, de la siguiente forma:

a) Los derechos establecidos en los arts. 18.3 (secreto de las comunicaciones) y 25.2 CE (orientación de las penas privativas de libertad a la reeducación y reinserción social) no están configurados con carácter absoluto, sino que ambos están garantizados con limitaciones.

b) La adopción de la medida de intervención de comunicaciones exige tres juicios: 1º, de idoneidad, sobre la adecuación de la medida para el fin propuesto; 2º, de necesidad, sobre la posibilidad de acudir a otro recurso menos gravoso; y 3º, de proporcionalidad, sobre la ponderación entre las ventajas para el interés general y los perjuicios para los valores o bienes del interno.

c) Las resoluciones sobre intervención de comunicaciones, tanto administrativas como judiciales, deben ser motivadas: “El dato de la pertenencia a una concreta organización terrorista, que consta que ha atentado reiteradamente contra la seguridad de las prisiones y contra la vida y la libertad de los funcionarios, supone, en el caso, una individualización suficiente de las circunstancias que justifican la medida de la intervención de las comunicaciones ya que se conoce suficientemente el rasgo concreto de aquella organización, que puede poner en peligro la seguridad y buen orden del centro.

No se justifica, pues, la intervención por tipo de delito cometido, ni por la pertenencia a un grupo delictivo, ni siquiera por la integración en una organización terrorista, sino, más concretamente, porque ese grupo ha llevado y continúan llevando a cabo acciones concretas que efectivamente ponen en peligro la seguridad y el orden en los centros” (STC 200/1997, de 24 de noviembre).

d) En el acuerdo de intervención de comunicaciones debe constar la limitación temporal de la medida.

Con relación a este último aspecto, cabe reseñar que el ATC 54/1999, de 8 de marzo, determina la posibilidad de que el requisito de la fijación de límites temporales a la intervención de comunicaciones, pueda realizarse de forma implícita, mediante una vinculación con la duración de los motivos que dieron lugar a aquélla.

La doctrina constitucional sobre el tema es la que se sigue, por ejemplo en los AJCVP de 19-04-05, de 25-05-05 y de 15-03-06.

que al contenido de las comunicaciones sólo tenga acceso el funcionario encargado; en ningún caso podrá hacerse público, ser difundido o llegar a personas no autorizadas<sup>193</sup>.

Si el interno 1º/art. 10.2 LOGP tiene las comunicaciones intervenidas y recibe revistas, periódicos o libros el exterior que no tengan depósito legal o que, aún teniéndolo, atenten contra la seguridad del establecimiento, se remitirán también para su control al CDI que los devolverá a aquél con las indicaciones correspondientes. Son razones de seguridad y orden del establecimiento, especialmente relacionadas con los internos pertenecientes a bandas armadas y terroristas (transmisión de consignas, indicaciones sobre actuaciones concertadas, identificación de funcionarios, etc.), las que fundamentan la adopción de esta medida.

Las normas anteriores sobre comunicaciones y remisión de documentos intervenidos al CDI que, también en este caso, se recogían en la I 21/96, no resultan cuestionadas en su legalidad por el AAP Madrid de 09-02-01 y por el AJCVJ de 28-01-05<sup>194</sup>.

### 5.2.7. Asistencia médica y sanitaria

Estipula el art. 93.1.4ª RP/96 que los servicios médicos “programarán las visitas periódicas a estos internos, informando al Director sobre su estado de salud”. El RP/96 no dice más al respecto y tampoco la I 6/06 donde, al establecer las normas de los departamentos especiales y de régimen cerrado, no hay alusiones al tema. Por consiguiente, debemos comentar el cambio producido con respecto a las indicaciones dadas en la I 7/95 donde se exigía la visita diaria del médico, especificándose además que, periódicamente, debían elevarse a la Dirección del Centro informe sobre el estado psicofísico, régimen alimenticio y condiciones sanitarias en general. Actualmente, serán las normas de cada Establecimiento, elaboradas por el CDIR y aprobadas por el CDI, las que, eventualmente, hagan previsión de tales extremos<sup>195</sup>.

---

Numerosas resoluciones de autoridades judiciales de vigilancia penitenciaria han incidido sobre la necesidad de motivar la intervención de comunicaciones: AJVP de Burgos de 13-03-97 (que argumenta su necesidad no sólo en base a la legislación especial penitenciaria, sino también teniendo en cuenta los criterios generales de la LRJ-PAC, arts. 54.1-a y 89.3), AAP de Logroño de 31-07-99 Con algunas diferencias de detalle y matiz, la pertenencia de un interno a una banda terrorista ha sido considerado motivo suficiente para acordar la intervención con objeto de preservar el buen orden del centro y la seguridad de los funcionarios en varias resoluciones judiciales (AAP de Zaragoza de 20-03-98, AJVP de Murcia de 16-01-98, AJVP de La Coruña de 27-03-98, AJVP nº 3 de Madrid de 24-05-00, AAP de Ciudad Real de 17-01-03 y AJCVJ de 15-03-06)

<sup>193</sup> La I 6/06 recoge otras normas de funcionamiento operativo relacionadas con remisión del material intervenido al CDI para su control. Con respecto a las comunicaciones escritas, tanto de entrada como de salida, merece ser mencionada la indicación de que si, en el plazo de quince días desde la remisión de las copias al CDI, no se ha recibido indicación al respecto, se procederá a entregarlas a los internos (en el caso de las de entrada) o a remitirlas a su destino (en el caso de salida). En el AJCVJ de 11-09-06, con expresa mención a la I 6/06 y con respecto a una carta de entrada dirigida al interno, se considera válido este procedimiento.

<sup>194</sup> Al respecto, dice el último auto mencionado: “Las normas específicas sobre `remisión de documentos intervenidos y comunicaciones` tampoco modifican, empeorándolo, lo dispuesto con carácter general en los artículos 41 a 51 del Reglamento Penitenciario, exigiendo en todo caso una resolución previa de intervención de comunicaciones. Y concretamente respecto de `revistas, periódicos, libros, etc.` , lo dispuesto en la circular tampoco altera las garantías del artículo 128 del Reglamento Penitenciario [disposición de libros y periódicos]”.

<sup>195</sup> El AJVP de La Coruña de 13-03-00 determina que no procede celebrar las consultas médicas a través de una puerta de seguridad con rejas y en presencia de funcionarios de vigilancia. No obstante, dispone que si, por razones de seguridad y orden del Centro, fuera necesario adoptar medidas que limitasen el derecho a la intimidad en las consultas, se debe solicitar al JVP la aprobación de las mismas. En sentido parecido también puede citarse el AJVP de Burgos de 13-12-02.

En la primera regulación del FIES realizada por la C/06-03-91 era necesario que el CDI se pronunciase antes de que a los internos incluidos en aquél se les autorizase la atención de profesionales médicos ajenos a las Instituciones Penitenciarias<sup>196</sup>. Posteriormente, con la “deconstrucción” del Fichero operada por las Instrucciones 7/95 y 8/95, esa prevención desapareció pero, modificada y matizada convenientemente, reapareció finalmente con la “reconstrucción” del FIES efectuada por las Instrucciones 21/96 y 6/06.

Actualmente, si el interno 1º/art. 10.2 LOGP forma parte de alguno de los colectivos en que se estructura el Fichero, la autorización para recibir asistencia médica y sanitaria independiente de la que puedan proporcionar los servicios médicos sanitarios del propio centro penitenciario, se encuentra detalladamente regulada en un procedimiento de actuación contenido en la I 6/06, que tiene su razón de ser en los riesgos que pueden derivarse del potencial económico y de persuasión de determinados internos. Básicamente, el procedimiento pivota sobre la necesidad, salvo casos de urgencia, de la previa autorización del CDI para que puedan recibir asistencia médica extrapenitenciaria, la acreditación de su necesidad y su adecuado seguimiento<sup>197</sup>.

El AAP Madrid 09-02-01 y el AJCVP 28-01-05 no consideran que este reforzamiento de las medidas de control en el caso de los internos incluidos en el FIES vulnere los preceptos reglamentarios sobre asistencia sanitaria extrapenitenciaria.

#### 5.2.8. Aspectos relacionados con la intervención del Equipo Técnico y de la Junta de Tratamiento. Actividades

Dice el art. 93.1.6ª del RP/96:

“Para estos departamentos especiales se diseñará un modelo de intervención y programas genéricos de tratamiento ajustados a las necesidades regimentales, que estarán orientados a lograr la progresiva adaptación del interno a la vida en régimen ordinario, así como a la incentivación de aquéllos factores positivos de la conducta que puedan servir de aliciente para la reintegración y reinserción social del interno, designándose el personal necesario a tal fin”

Los programas genéricos de tratamiento y también, lógicamente, los modelos de intervención deben ser remitidos al CDI para su modificación o aprobación por mor de lo dispuesto en el art. 93.2 RP/96.

No encontramos en la I 6/06 ninguna de las previsiones que en la 7/95 había relativas al régimen de visitas de miembros del ETCO ni al ingreso del interno en el

<sup>196</sup> Vid. apartado 3.2.2 Capítulo IV.

<sup>197</sup> Al respecto, el AAP de Madrid de 15-02-02 autorizó la visita de un médico de la Asociación de Médicos Vascos para la Asistencia y Defensa de la Salud de los Presos Vascos al entender que debía respetarse en el apelante su derecho a la libre elección de médico cuando puede arbitrarse medios que preserven la seguridad del Centro (intervención de comunicaciones, presencia de funcionarios profesionales sanitarios, etc.). Podemos citar también sobre el tema, el AAP de Ciudad Real de 17-01-05 que consideró ajustada a derecho la denegación de la solicitud del interno para ser atendido en una consulta particular en el exterior y el AAP de Cantabria de 26-10-05 que, ante un supuesto similar, si autorizó la salida del interno para efectuarla.

Departamento, ni con posterioridad. Tampoco consta en la actualmente vigente la exigencia anterior de que el Educador y el Trabajador Social visitasen “a diario” a los internos. Pensamos que el motivo de tales omisiones está precisamente en el art. 93.1.6ª RP/96, por razón de que en los modelos de intervención y programas de tratamiento consignados deben contenerse algún tipo de previsiones al respecto.

Donde si hay alusiones relacionadas con la intervención del ETCO es en la I 9/07, sobre clasificación y destino de penados. En efecto, dentro del apartado general dedicado a la clasificación en primer grado, encontramos una mención al “Equipo Técnico de Régimen Cerrado”. Se establece que en todos los Centros con módulos o departamentos de régimen cerrado, se constituya, por parte del CDIR, un ETCO *especializado y permanente* (para lo que exige, por lo menos, dos años de continuidad de sus miembros) que esté compuesto obligatoriamente por los siguientes profesionales: psicólogo, jurista, médico, educador, trabajador social y un representante del área de vigilancia (que podrá ser rotatorio entre los funcionarios destinados en el departamento que tengan contacto directo con los internos del mismo); además, podrán estar representados en el Equipo otros profesionales como maestros o monitores.

Muestra la I 9/07 una muy positiva y realista preocupación porque las áreas de tratamiento y vigilancia operen al unísono, ya que deben realizarse cuantas reuniones de trabajo se estimen oportunas para que la información sean fluida entre las mismas, de tal manera que los acuerdos que finalmente se adopten por los órganos colegiados “nazcan del mayor consenso posible y de un conocimiento real y directo de los internos del departamento”. Es más, con el propósito de que la información sea lo más rigurosa posible y la intercomunicación plena, “será obligatoria la presencia en las Juntas de Tratamiento en las que se vayan a tratar las revisiones de modalidad o grado de estos internos, del funcionario de vigilancia designado, que asistirá con voz, pero sin voto”<sup>198</sup>.

Comoquiera que la materia relativa a los modelos de intervención y programas de tratamiento en régimen cerrado y la realización de actividades, que engloba la intervención del ETCO y de la JT, será objeto de un Capítulo independiente, nos remitimos expresamente a lo que más adelante diremos sobre otras cuestiones relacionadas con la intervención del ETCO.

### 5.3. Centros o módulos de régimen cerrado

Tanto las previsiones reglamentarias como las de la I 6/06 son más parcas que las relativas al régimen de los Departamentos especiales, motivo por el cual cobrarán especial relevancia las medidas de seguridad, orden y disciplina elaboradas por el CDIR previo informe de la JT (art. 90.2 RP/96)<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Al hablar de los modelos de intervención y programas de tratamiento en régimen cerrado en el Capítulo VI incidiremos especialmente en la imperiosa necesidad de las área de vigilancia y tratamiento actúen de forma coordinada y comprometida, pero queremos adelantar una idea: no puede funcionar razonablemente bien un programa de intervención sin que los funcionarios de vigilancia estén comprometidos en el mismo.

<sup>199</sup> El RP/96 sólo entra en la fijación del horario mínimo de vida en común y de realización de actividades, el número mínimo de internos que pueden participar y en la programación de actividades por parte de la JT.

### 5.3.1. Salidas al patio y realización de actividades programadas: horas y número de internos participantes

Los internos, según el art. 94.1ª RP/96, tendrán, como mínimo, cuatro horas diarias de vida en común. Para el régimen de vida en la modalidad de departamentos especiales, se hablaba de “salida al patio” y ahora de “vida en común”, motivo por el cual esas horas podrán ser tanto de patio como de permanencia en salas de televisión u otras dependencias comunes. Este horario podrá aumentarse, según la misma norma, hasta tres horas más. Debemos dar por reproducidos los comentarios que hemos hecho al analizar el régimen de vida de los departamentos especiales con respecto a la mala técnica utilizada por el RP/96 al fijar sólo mínimos y no máximos de horas de patio o vida en común pues, al menos en principio y en teoría, este podría llegar a las veinticuatro horas del día.

En comparación con la I 7/95, el RP/96 incrementó en una hora el máximo de tres previsto en aquélla. Por su parte, la I 6/06 no hace referencia alguna a la cuestión.

El número de internos que, de forma conjunta, podrán realizar actividades en grupo, será establecido por el CDIR, previo informe de la JT, con un mínimo de cinco internos (art. 94.2ª). Vuelve a incurrir el RP/96 en el contrasentido de fijar un mínimo y no un máximo. Como dicen ARMENTA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, las actividades grupales en las que participan menos de cinco internos “parecen prohibidas”, llamando también la atención, por otra parte, en que con tal previsión en nada se diferencia el régimen cerrado del ordinario o del abierto, ya que cualquier número de participantes es viable mientras sea igual o superior a cinco<sup>200</sup>. Sin embargo, la I 7/95, además de mencionar el mínimo de cinco fijaba también un máximo de cincuenta internos. La I 6/06 guarda silencio al respecto.

### 5.3.2. Medidas de orden, control y seguridad. Remisión de información y actividades de seguimiento

Según lo dispuesto en la I 6/06 los internos serán cacheados tanto a la entrada como a la salida de sus celdas. El cacheo y requisa de éstas no es diario como en los Departamentos de régimen especial, sino que se realizará “puntualmente”; en este extremo sigue la I 6/06 el camino marcado por la I 7/95.

Es aplicable, sin cambios, la norma indicada para los Departamentos de régimen especial, sobre la necesidad de que los internos se sitúen al fondo de la celda, con las manos visibles, cada vez que el funcionario haga acto de presencia. La I 7/95, para esta modalidad de vida, sólo exigía esa colocación de los internos cuando se llevasen a efecto los recuentos estando en sus respectivas celdas.

Asimismo, por remisión de la I 6/06 a las normas de régimen especial, es aplicable lo indicado con respecto a la distribución de comidas.

---

<sup>200</sup> ARMENTA GONZÁLEZ PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *op. cit.*, pág. 214-215.

Son aplicables de la misma forma a los internos situados en la modalidad de vida de centros o módulos de régimen cerrado los elementos incidentes derivados de las normas sobre control de internos considerados conflictivos y peligrosos y de la inclusión en el FIES contenidas en la I 6/06 expuestas más arriba para la modalidad de departamentos especiales.

5.3.3. Posesión de ropas, enseres, efectos y objetos. Utilización de medios audiovisuales e informáticos. Higiene, aseo y limpieza. Economato y cafetería. Relaciones con el exterior. Asistencia médica y sanitaria

A) Con respecto a lo que los internos pueden tener en las celdas, nada debemos añadir a lo dicho con respecto a los departamentos especiales; también en este caso la I 6/06 actúa con la técnica de la remisión a sus normas, que serán de aplicación a los Centros y módulos de régimen cerrado.

B) Higiene, aseo y limpieza. Según la I 6/06, corresponde a los internos la limpieza de su celda y las zonas comunes del Departamento. Los útiles y productos de limpieza serán depositados en dependencia al efecto, bajo control del funcionario. La diferencia con los Departamentos especiales es que en éstos la limpieza de las zonas comunes se hace por internos auxiliares y no por los propios residentes.

Los internos asignados a esta modalidad, a diferencia de los que están en los departamentos especiales, para el afeitado podrán utilizar una maquinilla de afeitarse desechable, debiendo ser devuelta para su destrucción una vez utilizada. En este aspecto la I 6/06 no ofrece cambios con respecto a la 7/95.

También por remisión normativa de la I 6/06, el servicio de lavandería se organiza de idéntica forma que la prevista para los Departamentos especiales.

Finalmente, determina la I 6/06 que el servicio de peluquería se facilitará, previa petición del interesado, en local destinado al efecto y en presencia del funcionario y que los servicios de duchas funcionarán diariamente, durante el tiempo de patio<sup>201</sup>. Iguales previsiones encontrábamos en la I 7/95. Se observa, con respecto al servicio de peluquería, un punto de descenso en las medidas de seguridad a adoptar, ya no tiene que ser en la propia celda del interno y con la puerta de seguridad cerrada.

C) Igual que la 7/95, la 6/06 sigue diciendo que los internos podrán adquirir artículos autorizados a través del Economato del Establecimiento; tanto éste como la cafetería funcionarán en horario de mañana y tarde.

D) Relaciones con el exterior. Se mantiene, por lo dispuesto en la I 6/06, la misma norma indicada con respecto a los Departamentos especiales sobre el acceso de los internos a los medios de comunicación escrita. De la misma forma, es de aplicación lo dicho con referencia a las comunicaciones telefónicas.

---

<sup>201</sup> Volvemos a reseñar que en los Centros-tipo se dispone de ducha en las propias celdas.

El régimen cerrado en el Reglamento Penitenciario de 1996 y en las normas no reglamentarias posteriores

En la I 6/06 no hay ninguna matización, ni siquiera mención, con respecto a las comunicaciones íntimas, familiares o de convivencia, motivo por el cual deberán observarse las normas reglamentarias generales al respecto y las que haya podido dictar, para su aplicación en cada Centro, el respectivo CDIR. La I 6/06 vigente, con respecto a las comunicaciones de convivencia, introdujo un cambio con respecto a su antecesora, I 21/96, ya que en ésta estaban limitadas, al igual que para los internos asignados a los Departamentos especiales, a tres horas como máximo.

E) A diferencia de la I 7/95, donde estaba prevista la visita médica diaria, no encontramos ninguna mención al tema ni en el RP/96 ni en la I 6/06. En consecuencia, la programación de la asistencia sanitaria a los internos de régimen cerrado se realizará en cada Centro.

#### 5.3.4. Intervención del Equipo Técnico y de la Junta de Tratamiento. Actividades.

Determina el art. 94.3<sup>a</sup> del RP/96:

“La Junta de Tratamiento programará detalladamente las distintas actividades culturales, deportivas, recreativas o formativas, laborales u ocupacionales que se someterán a la aprobación del Consejo de Dirección. Estos programas se remitirán al Centro Directivo para su autorización y seguimiento”

Al respecto, nos remitimos al apartado específico que dedicaremos a los programas de tratamiento y modelos de intervención y a las actividades de ellos derivadas.

No obstante, en esta sede, si debemos dar cuenta de la siguiente norma incluida en la I 6/06 (norma 7 de su apartado 3.1.2.):

“Para no romper la dinámica de tratamiento emprendida, los cinco primeros días, desde su ingreso en el Centro o Departamento, se considerarán de observación y, el régimen de vida que tendrá asignado el interno, será idéntico al establecido para los Departamentos Especiales, salvo cuando se trate de asignación de régimen cerrado, en Centros que tengan asignado departamento de ambas modalidades”

Parecida previsión encontrábamos en la I 7/95, si bien, entonces, el periodo “de observación” era de una semana<sup>202</sup>.

¿Qué quiere decir la I 6/06? Pensamos que lo siguiente: si el interno ha sido reasignado desde la modalidad de régimen especial a la de régimen cerrado, ingrese donde ingrese -en un Centro o módulo exclusivo de régimen cerrado o en otro ambivalente de régimen cerrado y especial-, los primeros cinco días se aplicará la forma de vida de la primera modalidad. Si no hay reasignación de modalidad sino *asignación inicial* y, además, el interno es destinado a un Centro que dispone de un departamento para ambas modalidades, la norma dejará de aplicarse, lo cual es perfectamente comprensible ya que este no tiene que pasar ni un solo día en una modalidad de vida a la que no ha sido asignado.

---

<sup>202</sup> Vid., al respecto, apartado 5.3.2 Capítulo-IV.

## 6. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL

Antes de realizar algunos comentarios, a modo de prontuario podemos resumir esquemáticamente los puntos fundamentales de la intervención jurisdiccional contenidos en el RP/96, distinguiendo si se trata de internos penados o preventivos:

### A) Penados:

1.- Se debe dar cuenta al JVP del traslado de un penado a un espacio penitenciario de régimen cerrado dentro de las 72 horas siguientes a la adopción del acuerdo correspondiente de clasificación inicial o de regresión de grado (art. 95.1 RP/96).

2.- En la notificación al penado de la misma resolución, debe expresarse el recurso que cabe interponer ante el JVP (art. 95.2 RP/96).

3.- Se debe dar cuenta inmediata al JVP del traslado a un espacio penitenciario de régimen cerrado aunque no se haya producido resolución clasificatoria en 1º grado en los supuestos excepcionales previstos en el art. 95.3 RP/96 (motín, agresión física con arma u objeto peligroso, toma de rehenes e intento violento de evasión).

### B) Preventivos:

1.- Se debe dar cuenta al JVP del acuerdo dentro de las 72 horas siguientes a su adopción, mediante la remisión de su contenido literal y de los preceptivos informes en que se fundamenta (art. 97.2 RP/96, segundo inciso).

2.- En la notificación del acuerdo de aplicación del art. 10.2 LOGP a preventivos, se expresará el derecho del interno a acudir al JVP, conforme a lo establecido en el art. 76.2-g LOGP (art. 97.2 RP/96, primer inciso).

3.- Si el acuerdo implica el traslado a otro Establecimiento, debe comunicarse esa medida al JVP y a la autoridad judicial de la que depende el interno (art. 97.2 RP/96, tercer inciso).

4.- En los supuestos excepcionales previstos en el art. 95.3 RP/96, el traslado a un espacio penitenciario de régimen cerrado se pondrá en conocimiento del JVP y de la autoridad judicial de que depende el interno (art. 97.3 RP/96).

En el caso de los internos preventivos, el RP/96 matiza la intervención de la autoridad judicial de la que dependa el interno para hacer necesaria la comunicación de aplicación del art. 10.2 LOGP sólo cuando se produce un traslado de Centro<sup>203</sup>.

Con respecto a los desarrollos reglamentarios precedentes, debemos dejar constancia de que el RP/96 propicia, refuerza y perfila la intervención jurisdiccional en todo el proceso de clasificación de un penado en primer grado o en la aplicación a un preventivo del art. 10.2 LOGP. No en vano, a nivel general, cuando en el apartado II del Preámbulo del RD aprobatorio del RP/96 se exponen las principales novedades de su texto podemos leer lo siguiente: “En cuanto al control de la actividad

---

<sup>203</sup> Vid. apartado 5 Capítulo-II.

penitenciaria, destaca la intervención del Ministerio Fiscal y una mayor comunicación con la Jurisdicción de Vigilancia”.

Si la intervención del JVP, por la vía de las comunicaciones administrativas o por la del recurso o queja del interno, está garantizada en unos niveles óptimos cuando pasa a régimen cerrado, no puede decirse lo mismo del seguimiento jurisdiccional de los internos que permanecen sujetos al régimen cerrado, si es que no recurren el mantenimiento en su clasificación penitenciaria o la ratificación de la aplicación del art. 10.2 LOGP. Por eso pueden considerarse perfectamente aplicables a la situación actual estos comentarios de FERNÁNDEZ ARÉVALO: “A este respecto hemos de señalar que si el control judicial estaba plenamente garantizado en cuanto al inicio de la aplicación de este régimen [cerrado] su continuidad no lo está tanto, pese a la proclamación anteriormente señalada de la ley, pues este tipo de internos, que raras veces recurren el acuerdo inicial determinante de la aplicación del régimen cerrado, recurren aún menos los acuerdos de ratificación o prolongación”<sup>204</sup>.

Entendemos, con el autor indicado, que tanto o más importante que el efectivo control jurisdiccional en el momento de la sujeción inicial del régimen cerrado, lo es que éste se propicie en su mantenimiento. Por ello, nos decantamos porque, normativamente, se regule la intervención del JVP durante el tiempo que un interno permanezca en un espacio penitenciario de régimen cerrado. A este respecto, teniendo en cuenta que el parr. 3º del art. 10.3 LOGP estipula que esa permanencia lo será por el tiempo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan las razones o circunstancias que la determinaron, postulamos que se recoja en el RP la necesidad de que, de oficio, se ponga en conocimiento del JVP los acuerdos de mantenimiento de grado o de aplicación del art. 10.2<sup>205,206</sup>.

## 7. PERMISOS DE SALIDA

A los permisos de salida ordinarios y extraordinarios contemplados en la LOGP, el RP/96, las llame o no permisos, añadió otras posibilidades de salida de los internos que supusieron nuevas excepciones a su deber jurídico de permanecer en el establecimiento penitenciario donde están ingresados y su sustitución por el también deber de reintegro<sup>207</sup>. No obstante, las reformas operadas no supusieron ningún cambio sustancial en la materia con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP sujetos al régimen cerrado.

Al igual que hace la LOGP en su art. 47.2, el RP/96 (art. 154.1), por vía indirecta, veda la posibilidad de que los reclusos 1º/art. 10.2 disfruten permisos ordinarios

---

<sup>204</sup> FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. “El régimen cerrado”, en *Derecho Penitenciario y democracia*, Fundación “El Monte”, Sevilla, 1994, págs. 347-348.

<sup>205</sup> Esta propuesta complementaría las que hemos hecho relacionadas con el ajuste de nuestra normativa interna a la regla 53.5 RPE/06. Vid., al respecto, apartados 4.3.1.1 y 4.3.2 anteriores y apartado 10.1 Capítulo-II.

<sup>206</sup> La necesidad de seguimiento de la situación individualizada de cada interno que permanezca en el régimen del departamento especial por parte del JVP es puesta de relieve en el AAP Palencia de 27-03-00.

<sup>207</sup> En general, sobre el tema, puede consultarse ARRIBAS LÓPEZ, E., “Apuntes para la reordenación normativa de los permisos penitenciarios”, *RADPP*, Año 2007-1, nº 17

de salida como preparación para la vida en libertad, ya que sólo se mencionan en el precepto reglamentario a los internos clasificados en segundo o tercer grado<sup>208</sup>.

Como en el art. 47.1 LOGP, ya que no resultan excluidos directa ni indirectamente, igualmente en el RP/96 se recoge que todos los internos -también los sujetos al régimen cerrado- pueden hacer uso de permisos extraordinarios de salida en caso “de fallecimiento o enfermedad grave de los padres, cónyuge, hijos, hermanos y otras personas íntimamente vinculadas con los internos o de alumbramiento de la esposa o persona con la que el recluso se halle ligado por similar relación de afectividad, así como por importantes y comprobados motivos de análoga naturaleza, se concederán, con las medidas de seguridad adecuadas en su caso, permisos de salida extraordinarios, salvo que concurran circunstancias excepcionales que lo impidan.” (art. 155.1 RP/96). A pesar de que el art. 155.1 RP/96 matiza en algunos aspectos lo estipulado por la LOGP nada se añade específicamente con respecto a los internos sujetos al régimen cerrado, con lo cual vale también lo dicho al analizar la cuestión en la LOGP.

Entendemos que, tratándose de reclusos caracterizados por su extrema peligrosidad o por su inadaptación manifiesta y grave a los regímenes ordinarios, la “medida de seguridad adecuada al caso” en los permisos extraordinarios será siempre y en todo caso el acompañamiento y custodia por miembros de las FCSE durante toda su salida. Evidentes razones de seguridad pública abonan ese planteamiento que, por lo demás, es el que se sigue en la práctica.

En el caso de permisos extraordinarios de internos clasificados en primer grado, como hiciera ya el RP/81, el desarrollo reglamentario actual contempla que la autorización del permiso corresponde al JVP (art. 155.3 RP/96). Si se trata de preventivos sujetos al régimen cerrado por aplicación del art. 10.2 LOGP, esa autorización corresponderá a la Autoridad Judicial de la que dependan (art 159 RP/96).

Como comentario con relación a los permisos extraordinarios, debemos indicar que, comprobada la concurrencia de los eventos que operan como su *ratio essendi*, la actuación de la Administración Penitenciaria debe ser extremadamente ágil si lo que se trata de conseguir -por imperativos legales y éticos- es que el interno esté presente en el exterior en acontecimientos especialmente relevantes en la trayectoria vital de cualquier persona (fallecimiento o enfermedad grave de familiares, alumbramiento de la esposa, etc.). Decimos esto porque en el caso de los internos 1º/art. 10.2 LOGP la tramitación del permiso tiene unos condicionantes que no se dan en el caso de otros internos. Así, la necesidad de recabar la autorización judicial en todo caso y la solicitud de custodia a los responsables de las FCSE, son trámites que deben evacuarse con la debida prontitud para evitar retrasos o dilaciones que, en la mayoría de las ocasiones, pueden suponer que, en alguna medida, quede frustrada la finalidad del permiso y, con ella, el fundamento ético y humanitario que la sostiene<sup>209</sup>.

Como novedad, el RP/96, recoge, en el mismo artículo dedicado a los permisos extraordinarios, los que hemos denominado como “permisos extraordinarios por

---

<sup>208</sup> Vid. apartado 6 Capítulo-II.

<sup>209</sup> Contrasta con esa necesidad de agilización del procedimiento que la I 3/08, de 6 de marzo, que contiene la “Normativa sobre salidas de los internos de los Centros Penitenciarios”, en el apartado dedicado a los permisos extraordinarios, no incluya referencia alguna a los internos sujetos al régimen cerrado.

motivos sanitarios<sup>210</sup>. Se trata de los casos en los que pueden concederse esos permisos “de hasta doce horas de duración para consulta ambulatoria extrapenitenciaria de los penados clasificados en segundo o tercer grado, así como permisos extraordinarios de hasta dos días de duración cuando los mismos deban ingresar en un Hospital extrapenitenciario” (art. 155.4 RP/96). Pocos comentarios podemos añadir al hecho de que, a tenor de lo señalado en cursiva, los internos 1º/art. 10.2 LOGP, por evidentes motivos, están excluidos de tales posibilidades.

Sin usar la denominación de permisos, el RP/96 recoge más excepciones al deber jurídico de los penados de permanecer ingresados en el establecimiento penitenciario donde cumplen condena. De estas salidas o autorizaciones quedan excluidos también los internos sujetos al régimen cerrado. Lo están de las “salidas programadas” del art. 114 RP/96, por causa de que, para su concesión, se exigen los mismos requisitos que para los permisos ordinarios (art. 114.3 RP/96). Lo mismo cabe decir de las salidas puntuales o regulares para la ejecución de programas de tratamiento, ya que el ámbito subjetivo de aplicación del art. 117 RP/96 está constituido por los internos clasificados en segundo grado. Finalmente, tampoco pueden ser autorizados a desplazarse por medios propios en el caso de traslado de centros o de comparecencia ante órganos judiciales pues el art. 37.1 RP/96 acota la posibilidad de tal autorización a los penados clasificados en tercer grado y a los clasificados en segundo grado que disfruten de permisos ordinarios<sup>211</sup>.

En resumidas cuentas, la única posibilidad de obtener un permiso de salida para los internos 1º/art. 10.2 LOGP se circunscribe a los extraordinarios contemplados en el art. 155.1 RP/96. La exclusión del resto de permisos o salidas autorizadas es más que razonable dada su clasificación o situación penitenciaria y lo que la fundamenta: la peligrosidad extrema o la inadaptación manifiesta y grave.

## 8. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA

El art. 69.2 LOGP excluye, por la vía tácita, tal colaboración y participación en el régimen cerrado. Por su parte, el RP/81 se limitó a transcribir en el art. 247.2 las previsiones de la Ley al respecto<sup>212</sup>.

El RP/96, en el art. 62, que integra el Capítulo VII “De la participación y colaboración de las Organizaciones no gubernamentales” del Título II, se recogen varias normas reguladoras sobre la materia<sup>213</sup>, sin que encontremos reflejada la exclusión, ni directa ni indirectamente, de los internos que permanecen en régimen cerrado. Sin embargo, dada la claridad de lo legalmente recogido, en principio al menos, no podría

---

<sup>210</sup> *Ibid.*, pág. 62.

<sup>211</sup> La única posibilidad de excepción del deber de permanencia contemplada en el RP/96 a la que no hemos aludido por motivos obvios son las salidas de fin de semana de los internos clasificados en tercer grado y en régimen abierto (art. 87 RP/96).

<sup>212</sup> Vid. apartado 7 Capítulo II y 6 Capítulo-III.

<sup>213</sup> Relacionadas, básicamente, con la solicitud de colaboración, requisitos del programa de intervención penitenciaria que presenten, inscripción de instituciones o asociaciones colaboradoras, evaluación del impacto y resultados del programa y fomento de la colaboración de las instituciones y asociaciones dedicadas a la resocialización y ayuda de reclusos extranjeros.

producirse la colaboración e intervención tratamental extrapenitenciaria con internos 1º/art. 10.2 LOGP.

Ahora bien, en el ámbito del Programa Marco de Intervención con Internos en Régimen Cerrado (PMIIRC) que actualmente se está implementando por la Administración Penitenciaria, está previsto que, para la realización de actividades en los espacios de régimen cerrado, se pueda buscar el apoyo y ayuda de algunos de los colaboradores de aquéllas ONG(s) que desarrollen programas de intervención en el Centro y que sean los más adecuados para el medio cerrado<sup>214</sup>. Si, desde un punto de vista material, nos parece adecuada tal previsión, desde una perspectiva normativa, a tenor de lo recogido en el art. 69.2 LOGP, no podemos sino advertir sobre su clara vulneración y, consecuentemente, insistir en la necesidad de reforma de este precepto y en que, reglamentariamente, se fijen determinadas garantías para que la intervención extrapenitenciaria pudiera producirse<sup>215</sup>.

## 9. CONCLUSIONES

A) Además del estatuto jurídico establecido en la LOGP para los internos 1º/art. 10.2 LOGP, la normativa específica reguladora del régimen cerrado está constituida en la actualidad por el RP/96 y, a nivel de normativa administrativa interna del CDI, por la I 6/06 (intitulada “Protocolo de actuación en materia de seguridad”) que, además de esa categoría regimental, regula múltiples aspectos relacionados con el régimen y la seguridad de los Centros, entre ellos el FIES y los procedimientos de actuación con internos conflictivos y peligrosos.

B) Las específicas normas reguladoras del régimen cerrado y las que, sin regularlo expresamente, repercuten sobre determinados aspectos del mismo (elementos incidentes), conforman lo que hemos denominado una “estratificación securitaria”. Esto es, con el mero sometimiento de un interno al régimen cerrado, no se alcanzan unos niveles máximos de control, seguimiento y seguridad, sino que éstos se subliman si el interno, además de estar clasificado en primer grado de tratamiento o sometido, como preventivo, al art. 10.2 LOGP, está incluido en determinados colectivos del FIES o catalogado como conflictivo o peligroso. Así, dentro de esta estratificación, conceptualmente, podemos distinguir varios estadios, dentro de los que el *minimun* securitario lo representaría el régimen aplicable a un interno sujeto a la modalidad de centros o departamentos cerrados no incluido en el FIES y no catalogado como conflictivo y peligroso y el *maximun* al que se sometería a un interno sujeto a la modalidad de departamentos especiales e incluido en el FIES-1 (CD), FIES-2 (DO) o FIES-3 (BA).

C) A pesar de algunas opiniones doctrinales contrarias, podemos concluir que la regulación actual del FIES no vulnera ningún derecho de los internos que en él están incluidos. Esta conclusión está avalada por múltiples resoluciones judiciales, si bien debemos tener en cuenta la posible fuerza expansiva, en ámbitos administrativos y

---

<sup>214</sup> Vid. apartado 4.2. Capítulo-VI.

<sup>215</sup> Vid. apartado 7 Capítulo II.

judiciales, de la STS de 17-03-09 que declara nulo de pleno derecho el Apartado Primero de la I 21/96, dentro de cuyo contenido quedaba regulado el FIES.

D) El RP/96, siguiendo la estela de la normativa administrativa interna producida a partir de 1989 y, especialmente, la de la I 7/95, vuelve, *servata distantia*, por los fueros de la redacción original del RP/81, para diferenciar dos espacios penitenciarios de régimen cerrado y, con ellos, dos modalidades regimentales, la una menos restrictiva y aseguradora que la otra: la de los centros o departamentos de régimen cerrado (art. 91.2 RP/96) y la de los departamentos especiales (art. 91.3 RP/96).

E) Con respecto a la sujeción al régimen cerrado, a nivel normativo, deben tenerse en cuenta, especialmente, el art. 102.5 RP/96 y la I 9/07, sobre clasificación y destino de penados. Esta última representa, en algunos aspectos, la concreción normativa de determinados requerimientos del PMIIRC.

1.- El art. 102.5 RP/96 contiene una nómina de factores a tomar en consideración para operar la clasificación en primer grado o la aplicación del art. 10.2 LOGP a un interno preventivo. Unos están relacionados con la carrera delictiva y otros con la conducta penitenciaria. Básicamente, en consideración a los motivos exigidos legalmente para la aplicación del régimen cerrado (art. 10.1 LOGP) los primeros quedan enmarcados en la peligrosidad extrema y los segundos en la inadaptación al régimen ordinario.

2.- Con respecto a la asignación y reasignación de modalidades de vida dentro del régimen cerrado, la mecánica normativa interna del RP/96 es criticable, básicamente, por dos motivos. Primero, no deja margen para la sujeción al régimen cerrado a un interno en el que se aprecie una peligrosidad extrema que no se haya manifestado en la comisión de determinados actos durante el internamiento (art. 91.3 RP/96). Segundo, a la evolución favorable de un interno asignado a la modalidad de departamentos especiales por peligrosidad extrema, responde reasignándole a la modalidad prevista para los inadaptados.

3.- Esos aspectos criticables podían salvarse con una reforma normativa que estableciese como criterios de asignación a los establecimientos o departamentos cerrados los siguientes: a) peligrosidad extrema no cualificada por la comisión de determinados actos durante el internamiento; b) inadaptación manifiesta y grave a los regímenes ordinarios; c) evolución favorable en la modalidad de departamentos especiales.

4.- Es adecuada la aplicación del principio de flexibilidad (art. 100.2 RP/96) en el régimen cerrado por cuanto, primero, atempera el aislamiento inherente a esta categoría regimental si la evolución del interno lo permite y hace conveniente; segundo, posibilita operar una cierta progresividad en la normalización de conductas y pase al régimen ordinario, especialmente en los internos que han estado sometidos a largos periodos de aislamiento. Consecuentemente, la Administración Penitenciaria debe potenciar su utilización en los casos en que resulte necesario.

Al respecto, debería reformarse el art. 90.1 RP/96, para excepcionar los supuestos de aplicación del art. 100.2 RP/96 de la regla de separación absoluta del resto de la población reclusa de los internos sometidos al régimen cerrado. También debería reformarse el propio art. 100.2 RP/96 en su ámbito subjetivo de aplicación para posibilitar normativamente su aplicación a los internos preventivos.

5.- Con referencia a los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado, resultaría necesario, en coherencia con la reforma propuesta de la LOGP, que el CDI tuviese que aprobar el mantenimiento o continuidad del interno en aquélla situación.

F) Con relación a los aspectos regimentales y operativos podemos concluir:

1.- Tomando como punto de arranque la C/26-06-89, en algunos es apreciable una clara evolución (tiempo de patio, número de internos que pueden participar en actividades comunes, realización de cacheos con desnudo integral, etc.), mientras que otros permanecen prácticamente inalterados (posicionamiento del interno cuando el funcionario hace acto de presencia en la celda, acompañamiento por dos funcionarios, restricción de ropa y enseres, cacheos diarios, etc.). En los primeros las resoluciones judiciales recaídas a lo largo del tiempo han jugado un papel fundamental.

Con respecto a los tiempos de patio, pensamos que el Reglamento, al lado de los mínimos establecidos, debía haber fijado también los máximos.

2.- Dentro de los aspectos regimentales, son los relacionados con las medidas de orden, control y seguridad y con la remisión de información y actividades de seguimiento donde mejor puede apreciarse la “estratificación securitaria” derivada de los elementos incidentes en el régimen cerrado.

G) El RP/96, en desarrollo de la LOGP, dibuja un cuadro bastante acabado con relación a la intervención jurisdiccional en la aplicación del régimen cerrado. No obstante, nos decantamos porque, normativamente, se propicie también esa intervención en el mantenimiento de los internos en esa situación.

H) Con relación a los permisos de salida de los internos sometidos al régimen cerrado, el RP/96 no recoge nada reseñable con respecto a lo regulado en el LOGP. Con referencia a los permisos extraordinarios, únicos de los que pueden hacer uso los internos 1º/art. 10.2 LOGP, abogamos por que la Administración Penitenciaria extreme la diligencia en su gestión para que no quede frustrada su finalidad, dados los trámites que llevan aparejados.

I) A diferencia del RP/81, que reiteraba la exclusión de la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria en el régimen cerrado prevista en el art. 69.2 LOGP, el RP/96 está ayuno de cualquier previsión al respecto.

# **CAPÍTULO VI**

**Los programas de  
tratamiento, modelos de  
intervención y realización  
de actividades  
en régimen cerrado**



En los Capítulos precedentes hemos prestado atención, básicamente, al marco normativo (LOGP, RP/81, RP/96 y normas internas de la Administración Penitenciaria) en que se desenvuelve la actividad penitenciaria con los internos sujetos al régimen cerrado y todo lo relacionado de alguna forma con el mismo. Ahora va a ser objeto de estudio la actuación de la Administración Penitenciaria relacionada con el diseño y la implementación de programas específicos de tratamiento y modelos de intervención con los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos tienen aplicado el art. 10.2 LOGP (internos 1º/art. 10.2 LOGP) y la realización de actividades en los espacios penitenciarios de régimen cerrado<sup>1</sup>.

Empezaremos realizando la necesidad de que en el régimen cerrado se realice una actuación tratamental y se desarrollen actividades. Después, en el apartado siguiente, esquematizaremos las dificultades que existen para llevar a cabo ese tipo de actuación y actividades en los espacios penitenciarios de régimen cerrado. A continuación, daremos cuenta de la intervención específica que se llevó a cabo en el Establecimiento Penitenciario de Logroño, entre los años 1991 y 1996, ya que puede servir de muestra de algunos de los esfuerzos realizados por incluirlos en programas de tratamiento y en la subsiguiente realización de actividades durante la vigencia del RP/81, de la Orden-Circular de 26 de junio de 1989 (OC/26-06-89), de la Circular de 2 de agosto de 1991 (C/02-08-91) y de la Instrucción 7/95, de 28 de febrero (I 7/95). Nos centraremos seguidamente en el Programa Marco de Intervención con Internos en Régimen Cerrado (PMIIRC), actualmente aplicado por la Administración Penitenciaria en los espacios penitenciarios de régimen cerrado y que representa una apuesta muy seria porque los internos que al mismo están sometidos dejen de ser una “asignatura pendiente”. Terminaremos con la exposición de las conclusiones del Capítulo.

---

<sup>1</sup> Una de las principales novedades introducidas por el RP/96, al lado de los programas de tratamiento a llevar a cabo con los internos penados, fue la implantación de “modelos individualizados de intervención para los presos preventivos”, en cuanto sea compatible con el principio de presunción de inocencia (apartado II-a del Preámbulo del RD 190/96, que aprueba el Reglamento). En efecto, en el art. 20 del mismo se establece que, una vez producido el ingreso en un Establecimiento Penitenciario, se elabore un modelo individualizado de intervención, en el caso de preventivos y un programa individualizado de tratamiento, en el caso de penados.

## 1. LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN TRATAMENTAL EN LOS ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO

La necesidad de que en los espacios penitenciarios de régimen cerrado se apliquen modelos de intervención y programas de tratamiento y de que, en ejecución de los mismos, se realicen actividades tendentes a normalizar la conducta de los internos que posibiliten su pase a los regímenes ordinarios y, por ende, contribuyan a su readaptación social, se ha sentido siempre fuera y dentro de la Administración Penitenciaria. También son innumerables las opiniones doctrinales al respecto.

Por ello, para patentizar algo en lo que parece que todo el mundo está de acuerdo, quizá fuese un ejercicio un tanto innecesario mencionar ahora con excesiva profusión las resoluciones judiciales de las autoridades de vigilancia penitenciaria, los acuerdos de los mismos JVP, los informes del Defensor del Pueblo y las opiniones doctrinales que han insistido sobre la cuestión<sup>2</sup>. Ese acuerdo y consenso alcanza a la propia Administración Penitenciaria (con relación a la que se ha dicho que los internos de primer grado son su “asignatura pendiente”), ya que hemos tenido ocasión de comprobar que, en las diferentes órdenes, circulares e instrucciones que han regulado, a nivel de normativa administrativa interna determinados aspectos del régimen cerra-

---

<sup>2</sup> Ese planteamiento no es óbice para que dejemos de exponer someramente algo de lo más representativo sobre la cuestión.

-Con respecto a las resoluciones judiciales podemos mencionar, como una de las más contundentes, el AJVP de Valladolid de 08-10-91, en el que se afirma lo siguiente: “De estos internos cabe decir que únicamente tienen régimen, horario, control, vigilancia, medidas de seguridad, pero nada más [...]. En esta medida no dejan de tener razón cuando se quejan de que este régimen unilateralmente fijado por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias no permite actividad alguna, no les permite vida en común con otros internos, ni participar en actividades comunes, ni tratar de reorientar su vida hacia otras actividades que no sean las violentas y en esa medida ha de ser excepcional y temporal”.

Entre las resoluciones judiciales más recientes sobre el tema podemos mencionar el AJVP nº 1 de Madrid de 27-02-98, AJVP de Ciudad Real de 27-09-99, AAP de Palencia de 27-03-00, AJVP de La Coruña de 13-03-00, AAP de Palencia de 02-01-01, AJVP de Jaén de 22-02-05.

En el apartado 41 de los “*Criterios de actuación, conclusiones y acuerdo aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XVI reuniones celebradas entre 1981 y 2007*” se exhorta a que se realice un programa específico para los internos de primer grado a efectos de realizar actividades ocupacionales y creativas con un horario mínimo y una participación superior a dos internos; además, se propone que los funcionarios penitenciarios que trabajen habitualmente en los módulos de primer grado reciban una formación específica. En la motivación del acuerdo anterior puede leerse: “Los internos clasificados en primer grado son la ‘asignatura pendiente’ de la Administración penitenciaria; considerados de especial peligrosidad y de carácter violento con una marcada inadaptación, no suelen ser incluidos en ningún tipo de actividad formativa u ocupacional, lo que produce un efecto negativo, potenciando el aislamiento del interno, que no encuentra la forma de salir de él. Toda vez que el tratamiento debe ser obligatorio, el acuerdo intenta conseguir que con programas específicos se de a este tipo de internos la posibilidad de integrarse y de adaptarse a la vida penitenciaria.”

-El Defensor del Pueblo ha puesto también de manifiesto en reiteradas ocasiones la necesidad de conjugar la restricción del régimen cerrado con la finalidad reeducadora que la CE predica de la pena, para lo que debe promoverse un aumento de las actividades en los departamentos de régimen cerrado.

Como muestra muy representativa del interés mostrado por el Defensor del Pueblo al respecto, podemos citar la *Recomendación 7/1993, formulada con ocasión del informe a las Cortes Generales correspondiente a 1993, sobre internos clasificados en primer grado, primera fase* (BOCG, Cortes Generales, V Legislatura, Serie A, nº 26, pág. 124). En la Recomendación se recoge que esa especial preocupación se deriva de la mayor severidad del primer grado en el que se incluyen los presos caracterizados por su extrema peligrosidad o inadaptación a la vida penitenciaria y, por ello, desde la Institución se ha venido reclamando un mayor esfuerzo de la Administración Penitenciaria en orden a conjugar el carácter legalmente restrictivo de ese grado clasificatorio con la ineludible finalidad reeducadora que la Constitución predica de la pena, que no puede ser, en ningún caso, obviada para ese tipo de internos. Después de insistir en la preocupación que el Defensor ha venido manifestando por la ausencia de actividades en primer grado y, fundamentalmente, en la primera fase, se concluye: “Por ello, sería conveniente un mayor esfuerzo por parte de la

do, se ha instado a que los internos, en el marco de programas de tratamiento, tuviesen la oportunidad de realizar actividades que redundasen en la paulatina normalización de su conducta<sup>3</sup>.

Desde un perspectiva normativa, no podemos olvidar tampoco las previsiones del RP/96 con respecto a esta cuestión<sup>4</sup>. Para la modalidad de vida en los departamentos especiales, dice la norma 6ª del art. 93.1 RP/96:

“Para estos departamentos especiales se diseñará un modelo de intervención y programas genéricos de tratamiento ajustados a las necesidades regimentales, que estarán orientados a lograr la progresiva adaptación del interno a la vida en régimen ordinario, así como a la incentivación de aquellos factores positivos de la conducta que puedan servir de aliciente para la reintegración y reinserción social del interno, designándose el personal necesario a tal fin.”

Para la modalidad de vida en módulos o centros cerrados, la norma 3ª del art. 94 RP/96 dice:

“La Junta de Tratamiento programará detalladamente las distintas actividades culturales, deportivas, recreativas o formativas, laborales u ocupacionales que se someterán a la aprobación del Consejo de Dirección. Estos programas se remitirán al Centro Directivo para su autorización y seguimiento.”

---

Administración penitenciaria para promover un aumento de las actividades en estos departamentos que, con el imprescindible control, limitación o vigilancia, favorezca la evolución y progresión de estos penados, ya que el específico grado en que se encuentran no puede suponer, como venimos insistiendo, merma alguna en cuanto a la finalidad resocializadora de la pena” (DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informes, Estudios y Documentos. Situación Penitenciaria y Depósitos Municipales de Detenidos 1988-1996*, Madrid, 1997, pág. 253). Posteriormente, en el Informe Anual de 1998 del Defensor del Pueblo, mencionando específicamente el Departamento de régimen especial de un Establecimiento determinado, se incluye una Recomendación sobre el diseño de programas de tratamiento para los internos “clasificados en régimen especial” (DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe Anual 1999 y Debates en las Cortes Generales, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General [Dirección de Estudios], Madrid, 1999, pág. 150). También en el Informe Anual de 1999 del Defensor vuelve a insistirse en el papel activo que la Administración Penitenciaria, desde sus servicios especializados, debe desarrollar en el tratamiento de estos internos, insistiendo, además en la necesidad de implicar en estas tareas a los funcionarios de vigilancia (DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe Anual 1999 y Debates en las Cortes Generales, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General [Dirección de Estudios], Madrid, 1999, pág. 200).

-Finalmente, desde un punto de vista doctrinal, es también altamente representativa la opinión de FERNÁNDEZ APARICIO que considera que la Administración Penitenciaria puede acentuar de forma inconsciente el carácter peligroso y violento de estos internos (FERNÁNDEZ APARICIO, J.M., *op. cit.*, pág. 43). La ausencia en ocasiones, dice el mismo autor, de una actividad formativa u ocupacional va a potenciar el efecto de “aislamiento” del interno, “el cual va a tener la sensación de que no puede salir de ese agujero negro”; concluye, consecuentemente, diciendo que han de existir programas *ad hoc* para estos internos que posibiliten su tratamiento y, en último término, una progresión de grado (*loc. cit.*).

<sup>3</sup> Por ejemplo, con referencia a la I 7/95, vid. apartado 5.3.2 Capítulo-IV.

<sup>4</sup> En el apartado II del Preámbulo del RD 190/96, de 9 de febrero, que aprueba el RP/96, se pone de relieve que en las dos modalidades de vida del régimen cerrado “se realizan actividades programadas para atender las necesidades de tratamiento e incentivar su adaptación al régimen ordinario [...]”

## **2. LAS DIFICULTADES PARA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE TRATAMIENTO Y MODELOS DE INTERVENCIÓN EN RÉGIMEN CERRADO**

Siendo realistas, hasta hace poco tiempo la ejecución de programas de tratamiento y modelos de intervención y la realización de actividades en los espacios de régimen cerrado podía considerarse un objetivo siempre fijado pero nunca alcanzado a nivel generalizado, es decir, un desiderátum. Y ello porque la consecución de esa meta presenta muchas dificultades que, sin intención alguna de ser exhaustivos, vamos a exponer esquematizadas en atención a su origen:

A) Dificultades derivadas de la estructura de los espacios penitenciarios de régimen cerrado.

Hablando en términos generales, especialmente en los Centros-Tipo, el espacio dedicado para albergar a los internos 1º/art. 10.2 LOGP ha coincidido con los Departamentos de aislamiento por ser los que, desde un punto de vista estructural, presentan mayores condiciones de seguridad. En este sentido, se trata de módulos reducidos, con patios pequeños y, en origen, casi sin dependencias para la realización de actividades deportivas, ocupacionales, culturales, formativas, terapéuticas, etc. En principio, consecuentemente, no se trataba de módulos o departamentos donde la realización de actividades en ejecución de modelos de intervención o programas de tratamiento se hubiese tenido demasiado en cuenta en su diseño y construcción. Se buscaba, más que otra cosa, la seguridad, empezando por la estructura arquitectónica.

Obviamente, mas minoritarios, pero hay también Centros que, como espacio de régimen cerrado, tienen módulos o departamentos estructuralmente iguales a los de régimen ordinario.

B) Dificultades derivadas de las actitudes de los profesionales penitenciarios. Por los graves incidentes protagonizados por determinados internos sujetos al régimen cerrado, los profesionales penitenciarios presentan una actitud general recelosa y desconfiada que, desde luego, aunque justificada en muchas ocasiones, no es la más idónea para emprender programas de tratamiento y modelos de intervención en los espacios penitenciarios de régimen cerrado. Así, la contrastada peligrosidad de algunos internos puede hacer que cualquier tipo de actividad que se programe sea percibida como un riesgo para la seguridad del departamento y la vida e integridad física de los funcionarios.

C) Dificultades derivadas de la heterogeneidad de las situaciones en que se encuentran los internos alojados en los espacios penitenciarios utilizados para régimen cerrado y de la problemática específica de determinados internos.

Al coincidir en muchos casos los espacios penitenciarios de régimen cerrado con los módulos de aislamiento como lugares más seguros de los establecimientos, en ellos no sólo se encuentran destinados los internos sujetos a la misma modalidad de régimen cerrado, sino que también, eventualmente, permanecen allí alojados reclusos en diferentes situaciones. Sin que la siguiente enumeración agote todas las posibilidades, éstas situaciones básicamente son las siguientes:

1.- Internos a los que se les han aplicado las limitaciones regimentales previstas en el art. 75 RP/96, para salvaguardar la seguridad y el buen orden del centro<sup>5</sup>.

2.- Internos a los que se les han aplicado las limitaciones regimentales previstas en el art 75 RP/96, para salvaguardar su vida o integridad física<sup>6</sup>.

3.- Internos que se encuentra cumpliendo sanción de aislamiento en celda cuando, en atención a lo previsto en los arts. 43.4 LOGP y 254.4 RP/96, no cumplan el correctivo en la suya propia.

4.- Internos a los que se ha aplicado el aislamiento provisional como medio coercitivo (arts. 45 LOGP y 72.1 RP).

5.- Internos que, aún sujetos al régimen cerrado, están en diferente modalidad de vida (bien en la del art. 91.2 o bien en la del art. 91.3 RP/96).

6.- Debe tenerse también presente que entre algunos internos, aunque se encuentren en la misma situación penitenciaria, hay “incompatibilidades”. Esto es, por agresiones, peleas, problemas o conflictos previos, entre ellos o entre diferentes grupos en los que pueden estar incluidos, no pueden coincidir en la realización de actividades so pena de que se generen nuevos conflictos, en ocasiones muy virulentos<sup>7</sup>.

En buena lógica, los internos que se encuentran en estas diferentes situaciones, o entre los que hay alguna “incompatibilidad”, no podrían mezclarse en ningún tipo de actividad, ni siquiera para disfrutar el periodo de patio que les corresponden, con lo cual la organización de actividades se complica sobremanera.

Además, aún dentro de la misma modalidad de régimen cerrado y con respecto a diferentes problemáticas individuales, como recoge SOLER PRIETO, el abordaje de la intervención con internos inmersos en ciertas actividades delictivas (por ejemplo, terrorismo islamista), con internos toxicómanos y con los que, además de toxicomanía,

---

<sup>5</sup> Art.. 75 RP (“Limitaciones regimentales y medidas de protección personal”):

“1. Los detenidos, presos y penados no tendrán otras limitaciones regimentales que las exigidas por el aseguramiento de su persona y por la seguridad y el buen orden de los Establecimientos, así como las que aconseje su tratamiento o las que provengan de su grado de clasificación.

2. En su caso, a solicitud del interno o por propia iniciativa, el Director podrá acordar mediante resolución l motivada, cuando fuere preciso para salvaguardar la vida o integridad física del recluso, la adopción de medidas que impliquen limitaciones regimentales, dando cuenta al Juez de Vigilancia.

3. Mediante acuerdo motivado, el Consejo de Dirección, en el caso de los detenidos y presos, o la Junta de Tratamiento, en el caso de penados, propondrán al Centro Directivo el traslado del recluso a otro Establecimiento de similares características para posibilitar el levantamiento de las limitaciones regimentales exigidas por el aseguramiento de su persona a que se refiere el apartado anterior.

4. Los acuerdos de traslado se comunicarán, en el caso de los detenidos y presos, a la Autoridad judicial de que dependan y, en el caso de los penados, al Juez de Vigilancia correspondiente.”

<sup>6</sup> Estos internos, en el argot penitenciario, son conocidos como “protegidos”, ya que por circunstancias varias (enfrentamientos y peleas con otros internos, venganzas personales o familiares, etc.) de continuar en módulos de régimen ordinario (menos seguros) puede peligrar su vida o integridad física

<sup>7</sup> En el apartado 7.6 Capítulo VIII, dentro de la investigación criminológica acometida, analizaremos las causas probables del incidente que ha concluido con la muerte violenta de un interno. En el porcentaje más alto de los incidentes analizados (56%), el motivo causante del hecho fueron “problemas anteriores” entre el agresor y la víctima (rencillas, altercados previos, discusiones mediata o inmediatamente anteriores, enemistad manifiesta, etc.).

presentan trastornos mentales (fundamentalmente de tipo psicótico) o trastornos de personalidad (habitualmente sin diagnosticar) presenta variados problemas<sup>8,9</sup>.

D) Dificultades derivadas de las normas de funcionamiento interno de los espacios penitenciarios de régimen cerrado. Las medidas de control y seguridad que presiden la vida de estos departamentos<sup>10</sup>, no por imprescindibles, dejan de complicar la realización de actividades. En este sentido, si consideramos las que deben adoptarse cuando se produce la salida de un interno al patio u otra dependencia (salida individual sin dar salida a otro interno hasta que el recorrido del primero no haya finalizado), tomaremos conciencia, por ejemplo, del tiempo que puede tardarse en materializar la salida de cinco internos que deben participar en un actividad común<sup>11</sup>.

E) Dificultades derivadas de la acumulación de actividades. Todo el funcionamiento interno de los espacios penitenciarios de régimen cerrado pivota en torno a la figura de los funcionarios de servicio interior que son los encargados, en primera instancia, de velar por el orden y la seguridad del departamento y, por lo tanto, de aplicar todas las medidas tendentes a su consecución<sup>12</sup>. Siguiendo con el ejemplo anterior, nadie, salvo ellos, puede encargarse, de materializar y controlar las salidas de los internos de las celdas.

Si tenemos en cuenta sólo ciertas actividades regimentales (práctica de recuentos, distribución de comidas, control de salidas y permanencia en los patios, control de consultas médicas, realización de cacheos, requisas, registros, etc.) podremos concluir que la inclusión de otras actividades representa un incremento importante en las tareas a desempeñar si lo que se pretende es que cualquier actividad se realicen con una mínimas garantías<sup>13</sup>. Si no se cuenta con una debida planificación y organización, *la proliferación de actividades tratamentales puede llevar a un verdadero colapso regimental* y a que, en consecuencia, en el imaginario colectivo de los funcionarios de vigilancia, sean negativamente percibidas<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> SOLER PRIETO, C., “Reflexiones sobre la intervención en régimen cerrado”, *Boletín de la Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias*, nº 1, año 2006, pág. 22.

<sup>9</sup> Dentro de los internos sujetos al régimen cerrado, MUÑOZ GAJATE llama la atención sobre la frecuencia del trastorno antisocial de la personalidad (MUÑOZ GAJATE, M., “El régimen cerrado en los Establecimientos Penitenciarios. El Fichero de Internos de Especial Seguimiento”, sin publicar)

<sup>10</sup> Vid. apartados 5.2 y 5.3 Capítulo V.

<sup>11</sup> No pensamos que haga falta insistir demasiado en la imposibilidad de prescindir de unas rígidas medidas de seguridad en los espacios de régimen cerrado. A pesar de que lo veremos con detenimiento en el Capítulo VIII, es conveniente en esta sede adelantar dos datos con relación al estudio criminológico de las muertes violentas acaecidas en los centros penitenciarios en el periodo 1990-2008: primero, el 11% de las producidas tuvieron lugar en departamentos de régimen cerrado o de régimen especial cuando, en el periodo objeto de estudio, sólo ha estado clasificado en primer grado de tratamiento un porcentaje que ha oscilado entre el 4,9% y el 2,00% de la población reclusa penada; segundo, en 2002 y 2003 se produjo en cada año una única muerte violenta y ambas tuvieron lugar en departamentos de régimen cerrado o especial.

<sup>12</sup> Por lo tanto, son también los primeros sobre los que pueden recaer la responsabilidad de cualquier alteración que pudiera surgir si, por ejemplo, un interno no ha sido debidamente cacheado y protagoniza un incidente con un objeto punzante.

<sup>13</sup> Ponemos otro ejemplo. No se podría operar la salida de un interno a cualquier actividad, ni siquiera a una entrevista con un profesional del Equipo Técnico (ETCO) sin haber sido previamente cacheado y sin que se realicen controles, siquiera visuales y esporádicos, de su desarrollo.

<sup>14</sup> En una expresión al uso entre algunos funcionarios que prestan servicio en espacios penitenciarios de régimen cerrado, expresión no por coloquial menos ilustrativa, se alude a la resolución de un verdadero “sudoku” cuando llega la hora de organizar la ejecución de todas las actividades que deben llevarse a cabo en el departamento.

Todo este conglomerado de dificultades presenta un panorama no imposible pero si, desde luego, difícil de superar.

### **3. LA INTERVENCIÓN REALIZADA EN EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE LOGROÑO ENTRE 1990 Y 1996**

Entre los años 1990 y 1996 y durante la vigencia del RP/81, de la OC/26-06-89, de la C/02-08-91 y de la I 7/95, en el Establecimiento Penitenciario de Cumplimiento y Preventivos de Logroño, se llevó a cabo un esfuerzo notable de intervención con los internos sujetos al régimen cerrado e incluidos en el FIES-1 (RE) que posibilitase la normalización de su conducta y su pase posterior al régimen ordinario. Consideramos de interés su exposición porque es una buena muestra de las dificultades para intervenir con este colectivo de internos y de las estrategias que pueden adoptarse para su superación o aminoración.

#### **3.1. Características de los internos, objetivos de la intervención y obstáculos para su realización**

Los internos trasladados a Logroño tenían a sus espaldas una trayectoria penitenciaria extremadamente conflictiva (participación en motines e incidentes colectivos graves, secuestros de funcionarios, agresiones a éstos, participación en la muerte o agresiones graves a otros internos, fugas, etc.). Prueba evidente de ello era su clasificación en primer grado (en el que la gran mayoría llevaban muchos años) y su inclusión, salvo alguna excepción, primero en el FIES-1 (RE) y, posteriormente, en el FIES-1 (CD). No obstante, al ingreso en el Centro, salvo algunos casos, no se encontraban en la que podía denominarse “fase aguda” de su conflictividad; de hecho, en principio, no eran malas las perspectivas de que pudiesen progresar a la segunda fase del régimen cerrado en un espacio no excesivamente largo de tiempo.

La intervención con estos internos tenía como objetivos básicos, primero, una normalización de su conducta que pudiera propiciar su progresión al segundo grado y pase a régimen ordinario y, segundo, el mantenimiento de unas medidas de seguridad y orden que impidiese que pudiesen protagonizar incidentes regimentales graves. Tratar de alcanzar los dos objetivos presentaba varias dificultades iniciales.

Las características estructurales del departamento donde los internos debían ser alojados constituyó el obstáculo inicial para alcanzar ambos objetivos. Con relación al primero, al tratarse del módulo de aislamiento del Centro (en concreto, el Módulo-9), salvo un patio de reducidas dimensiones, no disponía de dependencia alguna para la realización de actividades (deportivas, ocupacionales, formativas, etc.), ni siquiera para mantener entrevistas con los internos fuera de su celda. Con respecto al segundo objetivo, aún concebido el departamento para el cumplimiento de sanciones de aislamiento en celda, sus condiciones de seguridad no eran óptimas para albergar a internos calificados de peligrosidad extrema: las celdas disponían de elementos (camas de

hierro con anclajes insuficientes, mesas y sillas de madera y metálicas, etc.) que, manipulados, podían afectar a la seguridad y orden del departamento y del propio Centro; la estructura del patio permitía que, sin excesivas dificultades, los internos pudieran encaramarse a sus muros para subir a los tejados y, desde éstos, trasladarse a cualquier dependencia del Establecimiento para protagonizar incidentes graves; no había ningún sistema automatizado de apertura y cierre de puertas, con lo cual estas operaciones debían hacerse siempre de forma manual por parte de los funcionarios de servicio, con los riesgos que ello podía comportar.

Otra dificultad importante era la comprensible desconfianza de todos los profesionales penitenciarios hacia los internos, dada su acreditada peligrosidad y su conflictivo historial carcelario. No menos desconfianza se percibía en los internos, para los que su traslado al Centro constituía una etapa más de su estancia carcelaria de la que poco o nada podían esperar de cara a normalizar su situación penitenciaria. En otras palabras, no esperaban ningún intento serio por parte de la Administración Penitenciaria que pudiese acabar con una situación de aislamiento en régimen cerrado que se venía prolongando durante mucho tiempo.

Las actuaciones emprendidas para salvar o aminorar las dificultades reseñadas se pueden esquematizar así:

A) En la medida de lo posible, el departamento de aislamiento y su funcionamiento operativo fue adecuado para garantizar su buen orden y seguridad en unos niveles mínimos.

1.- Se sustituyeron todos los elementos de las celdas que pudiesen ser manipulados o empleados inadecuadamente (anclajes suficientes de elementos móviles, sustitución de sillas por otras de material plástico, etc.). El patio fue cubierto con una alambrada que impedía la subida a los tejados.

2.- La falta de automatización de la apertura y cierre de puertas fue sustituido por un sistema de funcionamiento operativo que, a pesar de ser lento y trabajoso, impedía que, simultáneamente, más de un interno se encontrase fuera de su celda, patio u otra dependencia y que éste pudiese sustraer las llaves del departamento y de sus dependencias, previa retención de uno de los funcionarios de servicio.

3.- Se habilitó una celda como dependencia para que los internos pudieran mantener entrevistas con los directivos del Centro y el resto de profesionales (psicólogo, educador, trabajador social, etc.).

B) La justificada actitud de recelo y suspicacia de los profesionales del Centro y, en especial, de los funcionarios de servicio interior, trató de ser atemperada con varias actuaciones.

1.- Operando una adecuada selección de los funcionarios que debían prestar servicio en el departamento, escogiendo a los que, por sus características personales y profesionales, se estimaban más adecuados. Se asignaron también a los miembros del Equipo Técnico (ETCO) -Educador, Trabajador Social y Psicólogo- y al profesor de EGB más idóneos para mantener una relación lo más fluida posible con los internos.

2.- Manteniendo, por parte de la Dirección del Centro, entrevistas y reuniones iniciales y, después, periódicas con los funcionarios y profesionales que, al principio y posteriormente, trabajaban en el departamento.

3.- Adoptando una actitud receptiva ante las propuestas e iniciativas de todos los profesionales que prestaban servicio en el departamento, tomando, desde la Dirección del Centro, siempre que se considerasen interesantes y adecuadas, las medidas oportunas para llevarlas a la práctica.

C) Las actitudes desconfiadas de los internos trataron de superarse por dos caminos.

1.- Transmitiéndoles que era pretensión muy seria de la Administración Penitenciaria posibilitar la normalización de su situación y su ulterior pase al régimen ordinario, para lo cual era imprescindible que mantuvieran un comportamiento adecuado, sin alterar el orden y la normal convivencia del departamento, y una actitud general de respeto y consideración hacia todos los funcionarios y profesionales penitenciarios. Al efecto, con todos los internos que iban ingresando, se mantenían entrevistas iniciales y periódicas con el propio titular de la Dirección del Centro para, en principio, presentarles la intervención que se pensaba realizar y, posteriormente, ir ajustando ésta a sus necesidades e intereses y a su evolución.

Se consideraba fundamental que la idea inicialmente transmitida fuera reiterada y mantenida por todos los funcionarios y profesionales, tanto en las entrevistas y conversaciones informales que se fueran realizando como, lo que era más importante, en la actitud general de éstos que podían percibir los reclusos.

2.- Pasados los primeros días de permanencia en el departamento, iniciando un programa de actividades, que, a pesar de ser muy reducidas al principio, pudiera hacer tangible a los internos que la idea general transmitida de llegar a la normalización de su situación se plasmaba en hechos y no sólo en palabras.

### 3.2. Programa de tratamiento y actividades realizadas

El programa de tratamiento se concretaba en una planificación progresiva de actividades que, además de posibilitar la superación del tedio de las muchas horas que permanecían en sus celdas, tuviese en cuenta las necesidades e intereses de los internos<sup>15</sup>.

La idea fundamental en la programación de actividades de cada interno era la de *progresividad*<sup>16</sup>. En líneas generales y simplificando mucho, se empezaba con actividades individuales o en las que participaban dos internos como máximo dentro del

---

<sup>15</sup> La realización de cualquier actividad se disponía mediante Órdenes de la Dirección (OD). En ellas se indicaban los horarios de realización, funcionarios encargados de la actividad, medidas de control a adoptar, etc. Las actividades que se realizaron están documentadas, entre otras, en las OD nos. A/74, A/84, A/93 y A/110 de 1990; B/119, de 1991; C/41, de 1992; D/163 y D/119, de 1993; E/96, E/171 y E/191, de 1994; 23, 110 y 122 de 1995.

<sup>16</sup> En internos que habían estado sometidos a prolongados periodos de aislamiento y falta de participación, no sólo en actividades comunes con otros internos, sino en cualquier tipo de actividad, era fundamental empezar a hacer las cosas poco a poco, de forma paulatina, comprobando en cada paso su respuesta y reacción antes de dar el siguiente.

propio departamento. Con posterioridad, si la respuesta del interno y su comportamiento continuaban siendo adecuados, se pasaba a la realización de otras, muy puntuales, fuera del departamento. Finalmente, progresado el interno a la segunda fase del régimen cerrado y contrastada su evolución positiva, las actividades -no ya puntuales, sino regulares- se realizaban compartiendo espacios con internos clasificados en segundo grado. En este último estadio es perceptible una aplicación del que, tiempo después, en el art. 100 RP/96, se denominó *principio de flexibilidad*, caracterizado por combinar, en el modelo de intervención, aspectos característicos de dos grados de tratamiento, en este caso, del primero y del segundo.

Las actividades que más despertaban el interés de los internos eran las laborales y las deportivas. De hecho, fueron realizadas por un alto porcentaje de los internos de régimen cerrado que, en aquéllos años, pasaron por el Establecimiento de Logroño. Con respecto a éstas y a otras que se llevaron a cabo, vamos a continuación a describir muy someramente, en términos generales, la forma cómo se llevaban a la práctica<sup>17</sup>.

A) Actividades terapéuticas. En los casos en que se consideraba necesario, se prestaba atención psicológica a los internos por parte de los profesionales del ETCO. Por parte del Educador asignado al Departamento, se realizaban tareas específicas de apoyo, motivación y refuerzo de los internos, partiendo del establecimientos de una buena relación personal con ellos.

B) Actividades laborales. Eran actividades retribuidas y realizadas en el marco de la relación laboral especial penitenciaria. Las actividades, en algunos momentos puntuales, tuvieron que ser interrumpidas, ya que dependían de las diferentes posibilidades de ofertar trabajo directamente productivo.

1.- En los primeros momentos de su estancia, el interno trabajaba individualmente en su respectiva celda o en otra habilitada al efecto como taller durante un horario determinado. Ni la estructura del departamento ni el poco tiempo de permanencia del interno permitía o aconsejaba otra posibilidad. Pasados los primeros momentos, la actividad no se reducía al horario previamente fijado, sino que el interno podía trabajar siempre que lo solicitase a los funcionarios de servicio. Un poco más adelante, en la celda habilitada como taller, se autorizaba a trabajar a dos internos juntos siempre que su conducta continuase siendo adecuada.

Se llevaba un control estricto de los elementos que los internos imprescindiblemente debían utilizar (grapadora, tijeras, etc.) que eran entregados y recogidos al término de la actividad laboral, previa su revisión exhaustiva.

2.- Progresado el interno a la segunda fase o modalidad B del régimen cerrado, pasaba a trabajar, en un horario determinado, en un taller productivo ubicado en un departamento de régimen ordinario compartiendo espacio con internos trabajadores de segundo grado. El horario de actividad coincidía con el general de funcionamiento del taller en el turno de mañana de lunes a viernes. Los cacheos y controles a la

---

<sup>17</sup> En necesario insistir que la descripción de actividades que sigue a continuación se realiza en términos generales, ya que la evolución de los internos y sus trayectorias, como cabía esperar, no fueron homogéneas, sin serlo tampoco sus intereses por unas u otras actividades concretas.

entrada y salida del taller y del departamento de régimen cerrado eran, como cabe imaginar, muy estrictos y concienzudos.

C) Actividades deportivas. Éstas se desarrollaron tanto en el patio del departamento de régimen cerrado como en las instalaciones deportivas generales del Centro.

1.- En el patio, mediante la instalación de algún elemento solicitado por los internos que no representaba una alteración de las condiciones de seguridad y entrega y posterior recogida de elementos para su utilización<sup>18</sup>.

2.- En las instalaciones deportivas del Centro en solitario o con otro interno. Ante la falta de espacios en el Departamento fue necesario, desde el principio, programar la salida de los internos a estas instalaciones, utilizando unas franjas horarias durante las que no eran utilizadas por la población reclusa de régimen ordinario. La frecuencia de salida y el horario dedicado a la actividad era variable<sup>19</sup>. Cuando la salida se producía en solitario, el interno auxiliar del Polideportivo participaba en la actividad con el sometido al régimen cerrado. La actividad era controlada directamente por el profesor de EGB o los Educadores encargados de las actividades deportivas y por un funcionario asignado al servicio de vigilancia.

3.- En las instalaciones deportivas y con internos de régimen ordinario. En general, se programa la salida de los internos de régimen cerrado coincidiendo con las salidas de un módulo de régimen ordinario. Estas salidas tenían lugar dos veces por semana durante una hora y media.

En algunos casos, también algunos internos de régimen cerrado participaron en algunos cursos deportivos programados por los Educadores del Centro para los internos de régimen ordinario (por ejemplo, musculación).

D) Otras actividades. Las que se señalan a continuación no estuvieron generalizadas, sino que fueron desarrolladas por los internos que mostraron interés en ellas.

1.- Actividades educativas. Realización de los estudios reglados en que el interno estuviese matriculado, con atención individualizada y seguimiento del profesor de EGB asignado al Departamento y autorización, con los debidos controles, del material que fuese necesario para cursarlos (compás, máquina de escribir, etc.).

2.- Actividades ocupacionales. Ya en la segunda fase o modalidad B, asistencia diaria de lunes a viernes al taller de cerámica con los internos de régimen ordinario, bajo el control del funcionario-monitor del taller.

3.- Actividades religiosas. Asistencia a las programadas para los internos de un departamento de régimen ordinario.

E) Pase a departamentos de régimen ordinario. Independientemente de las actividades programadas que pudiesen realizar con compañeros de régimen ordinario, en ocasiones, si ha evolución del interno había sido positiva durante un espacio de

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, la instalación de un saco de boxeo y entrega de guantes de entrenamiento para usarlo.

<sup>19</sup> Así, por ejemplo, se programó la salida de un interno al Polideportivo los lunes y miércoles de 09,30 a 10,45 para correr, ampliándose luego también a los viernes; en otro caso, la salida se producía de 08,30 a 09,00 de lunes a viernes; etc.

tiempo suficiente, se autorizaba su permanencia, durante determinadas horas, en un módulo de régimen ordinario donde compartía espacio y las actividades no programadas que libremente quisiera llevar a cabo (deportivas en las instalaciones del departamento, juegos de mesa, televisión, etc.) con los internos de segundo grado.

F) En determinados casos, estando en un horizonte próximo la progresión al segundo grado, algunos internos fueron ya destinados a un departamento de régimen ordinario, si bien con un horario restringido de actividades y con la adopción de determinados controles y medidas de seguridad (prohibición de salidas del departamento sin orden previa de la Dirección del Centro, cacheos y requisas frecuentes, seguimiento estrecho por parte de los funcionarios de servicio, etc.).

Tanto para la realización de actividades con internos clasificados en segundo grado (puntos B.2, C.3 y E) mientras el interno estaba todavía destinado en el Departamento de Régimen Especial como cuando se acordaba ya su traslado a un módulo de régimen ordinario, se trataban de elegir, en lo posible, compañeros de actividad de conducta penitenciaria adaptada y departamentos poco conflictivos, donde la convivencia entre los internos y con los propios funcionarios fuese, en términos generales, adecuada y pacífica. Con esta medida se pretendía evitar, en los primeros momentos de normalización de conducta, que el interno, por compartir actividades con compañeros caracterizados por un nivel alto de delincuencia-prisionización o por haber sido destinado a departamentos más conflictivos, se viese envuelto en situaciones que hiciesen aflorar nuevamente conductas inadecuadas, máxime teniendo en cuenta que en ciertas circunstancias (protestas, discusiones y enfrentamientos verbales con funcionarios, tensiones entre diferentes grupos de reclusos, etc.) cabía que el resto de internos esperase un comportamiento o respuesta acorde con su pasado reciente. En efecto, los internos destinados al Departamento de Régimen Especial eran de sobra conocidos, además de por los graves incidentes protagonizados en otros Centros, por una actitud general reivindicativa y militante contra el sistema penitenciario, teniendo así entre el resto de compañeros de internamiento un “crédito” o “prestigio” carcelario que podían verse obligados a mantener en tales situaciones, so pena de que pasasen a ser considerados como “vendidos” o “entregados”.

### 3.3. Valoración

Con relación a las actividades puede decirse que la intervención desarrollada en el Centro Penitenciario de Logroño entre 1990 y 1996 “hizo de la necesidad virtud”. Esto es, por la falta de espacios en el departamento de régimen cerrado para desarrollarlas y, por lo tanto, de su necesidad, surgió el que se desarrollasen en espacios y con internos de régimen ordinario, lo cual, además de haberse revelado como positivo, constituyó un antecedente del principio de flexibilidad recogido actualmente en el art. 100 RP/96.

Los resultados alcanzados con la aplicación del modelo de intervención descrito fueron, en general, positivos.

Con relación al primero de los objetivos marcados (normalización de conductas que propiciasen la salida del régimen cerrado), de hecho, internos con trayectorias penitenciarias muy complicadas fueron finalmente clasificados en segundo grado, pasando a régimen ordinario en el mismo Establecimiento de Logroño o en otros Centros. No obstante, también debe hacerse notar algún caso en que, ya en régimen ordinario, la evolución negativa del interno motivó su nueva regresión a primer grado.

Con relación al segundo de los objetivos propuestos (impedir la aparición de incidentes regimentales graves), éste se alcanzó plenamente. A su consecución, sin duda, contribuyeron las medidas de seguridad adoptadas y la profesionalidad de todos los trabajadores pero también el que, más allá de los problemas y conflictos que hubo que ir atajando, los internos se incorporasen al programa que se había diseñado. En este sentido, la realización de actividades contribuyó enormemente a que el ambiente en el departamento de régimen especial se fuese relajando.

#### **4. EL PROGRAMA MARCO DE INTERVENCIÓN PARA INTERNOS EN RÉGIMEN CERRADO (PMIIRC)**

A partir de 2004, el diseño y aplicación de un programa de intervención dirigido a los internos 1º/art. 10.2 LOGP sujetos al régimen cerrado, tendente a lograr su paulatina adaptación al régimen ordinario y que supusiese un cambio cuantitativo y cualitativo en el tratamiento de ese sector de la población reclusa, fue elevado a la categoría de objetivo prioritario de la Administración Penitenciaria. Se trata del Programa Marco de Intervención para Internos en Régimen Cerrado (PMIIRC).

##### **4.1. Principios inspiradores del PMIIRC y aspectos de especial relevancia**

Sintéticamente, los principios inspiradores del PMIIRC son los siguientes:

A) Antes de adoptar la decisión de clasificar a un interno en 1º o aplicarle, si está en situación de preventivo, el art. 10.2 LOGP y, por ende, situarle en régimen cerrado, debe llegarse al convencimiento de que es la única solución para abordar la situación planteada en un momento concreto de la trayectoria del interno. De esta premisa se desprende la característica de transitoriedad de la situación del recluso que se encuentra en régimen cerrado. En este sentido, la sujeción al régimen cerrado debe considerarse como la última *ratio*, el recurso final, ante el fracaso de otras estrategias.

B) Necesidad de intervención más directa e intensa con el colectivo de internos situados en régimen cerrado. Dentro este principio se considera necesario:

1º) La presencia de los profesionales penitenciarios en los espacios de régimen cerrado (“diaria pero no rutinaria”).

2º) El favorecimiento de las relaciones personales de los reclusos con todos los profesionales, incluidos los funcionarios de vigilancia, como instrumento de norma-

lización de la vida diaria. Se trata de atemperar las mutuas relaciones de desconfianza y recelo entre los internos y todos los empleados públicos penitenciarios que con ellos tengan relación.

3º) “La atención rápida a las demandas de los internos”, como herramienta eficaz para mitigar estados de ansiedad innecesarios y el habitual rechazo a los profesionales penitenciarios<sup>20</sup>.

C) Atención especial al estado físico y mental que presenta el interno.

Se hace hincapié en un planteamiento más riguroso de los informes médicos, especialmente en los aspectos vinculados a la salud mental, en el análisis diagnóstico en el momento del ingreso en régimen cerrado y en la evaluación posterior por si aparecen trastornos derivados del aislamiento. Consecuencia básica de todo ha de ser una presencia relevante de profesionales de la conducta y la atención clínica especializada en el régimen cerrado.

D) Con respecto a lo que nosotros denominamos espacios penitenciarios de destino, se considera necesario que fueran más los establecimientos que estuviesen dotados de departamentos para albergar a internos de régimen cerrado. En primer lugar, para pulsar la posibilidad de que en ellos se hiciesen diseños arquitectónicos que, sin merma de la seguridad, facilitasen espacios más amplios y, en segundo lugar y sobre todo, para evitar traslados forzosos, especialmente cuando de trate de internos menores de 21 años o primarios (corto historial delictivo, escasa peligrosidad, tiempo prolongado de permanencia en régimen ordinario) que impliquen “añadir a la rigurosidad del régimen cerrado la desvinculación familiar”.

Junto a estos grandes principios inspiradores, el PMIIRC presta especial atención a determinados aspectos básicos. Son los siguientes:

1.- Equipo Técnico de régimen cerrado. En todos los establecimientos con espacio penitenciario de régimen cerrado se debe constituir un ETCO específico, especializado y permanente, que estará compuesto por educador, psicólogo, jurista, trabajador social, funcionarios adscritos al servicio interior (se menciona a un Encargado de departamento o Jefe de Servicios<sup>21</sup>) y otros profesionales (maestros, monitores, etc.). Les deben ser impartidos cursos especializados. Participarán, además, en los programas de productividad que puedan tener asignados los funcionarios de servicio interior<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Esta última mención del PMIIRC debía haber sido matizada de alguna forma para evitar los malentendidos que puede llevar aparejada. En este sentido, cabe decir que hay “demandas” que no pueden ser atendidas de forma rápida, que hay “demandas” completamente carentes de motivación, que hay “demandas” inatendibles, etc. Estando claro lo que se pretende -una adecuada y diligente atención por parte de los profesionales-, lo está también que se podía haber dicho de otra forma.

<sup>21</sup> La figura del Jefe de Servicios, en sus funciones específicas, no está regulada en el RP/96 con tanta profusión como en el RP/81; actualmente, a tenor de lo dispuesto en el art. 283 RP/96, “es el encargado de la coordinación de los servicios del área de vigilancia bajo la dirección y supervisión de los mandos del Centro ...”. Los Encargados son los funcionarios responsables de un determinado módulo o departamento interior del Establecimiento a cuyas órdenes actúan otros.

<sup>22</sup> Por las especiales dificultades, cuando no peligrosidad, de prestación del servicio funcional en los espacios penitenciarios de régimen cerrado, los funcionarios de servicio interior que en los mismos desempeñan sus funciones de forma habitual, dentro de sus remuneraciones económicas, perciben un complemento de productividad específico. Hay un precedente normativo claro de este incremento retributivo en el RSP/1948, ya que el párrafo 2º de su art. 121 prevenía que los funcionarios destinados en la Prisión Central de Inadaptados serían adecuadamente gratificados en atención al difícil servicio que les venía asignado.

2.- Criterios para la aplicación del régimen cerrado. Enlazado con el primer principio inspirador del PMIIRC, se establece que toda decisión de aplicación del régimen cerrado debe tener en cuenta tres factores principales que sustenten cualquier decisión. A ellos ya hicimos también referencia al hablar de la clasificación en primer grado cuando comentamos la I 9/2007, de 21 de mayo, sobre clasificación y destino de penados (I 9/07)<sup>23</sup>, ya que esa norma, sustancialmente, los incorporó. Esos tres factores son:

a) La valoración de los hechos objetivos, a la luz del art. 102.5 RP, ponderando la concurrencia de los factores reseñados en ese precepto.

b) La personalidad del interno, relacionada con su trayectoria anterior, su potencial peligrosidad, su capacidad de liderazgo, edad, nivel de agresividad, antecedentes psiquiátricos.

c) Las circunstancias descriptivas del contexto de la situación, es decir, si se trata de un hecho cometido en solitario o en grupo, su trascendencia en la dinámica del establecimiento, etc.

Con respecto a los internos denominados como “de perfil puntual o perfil bajo”<sup>24</sup>, se realizará una primera valoración sobre el circuito aplicable al caso, al tratarse de internos sobre los que, por sus características y trayectoria, puede pronosticarse un paso por el régimen cerrado breve, dado que su conducta puede estabilizarse sin mayores consecuencias.

Asimismo, el PMIIRC exhorta a evitar que se adopten decisiones sobre aplicación del régimen cerrado en situaciones de “extrema urgencia”, ya que para estos supuestos existen normas cuya aplicación puede resolver el conflicto, citándose expresamente el art. 75 RP en cuando pueden establecerse limitaciones regimentales temporales exigidas por el aseguramiento de la persona del interno y por la seguridad y buen orden del establecimiento.

También se alude en el PMIIRC al caso de los que denomina “autoprottegidos crónicos” cuando están en régimen cerrado. Se trata de internos que, por problemas con otros compañeros de internamiento, solicitan, al amparo de lo dispuesto en el art. 75.2 RP, para salvaguardar su vida e integridad física, la aplicación de limitaciones regimentales que, en general, se concretan en un aislamiento absoluto o casi absoluto. El Programa insta a que, en estos casos, se busquen salidas a estas dinámicas con traslados a otros Establecimientos u otras alternativas.

3.- El principio de flexibilidad del art. 100.2 RP. El PMIIRC insta a su aplicación mencionando dos supuestos concretos:

a) Antes de progresar a un interno desde el primer grado, con objeto de establecer una estrategia de progresividad, se pueden acordar medidas tendentes a la consolidación de su conducta en el tránsito al régimen ordinario (pase otros módulos, participación en

---

<sup>23</sup> En la I 9/07 se concretan normativamente algunos principios y pautas de actuación contenidos en el PMIIRC (vid. apartado 4.1 Capítulo-V).

<sup>24</sup> Es decir, internos no excesivamente peligrosos o que no tienen una trayectoria carcelaria especialmente conflictiva.

actividades comunes, etc.) durante un tiempo concreto que se fijará individualmente y que puede oscilar entre uno y tres meses.

b) Cuando se produzca el pase al régimen cerrado de un interno de los denominados de “perfil puntual” o de previsible circuito corto se puede atemperar ese régimen de vida con algunas medidas de flexibilidad<sup>25</sup>.

4.- Aspectos de salud mental en el régimen cerrado. Para evitar repeticiones, comoquiera que ya hemos alusión a este aspecto al mencionar los principios inspiradores del PMIIRC y, especialmente, como también lo comentamos al describir determinadas estipulaciones de la I 9/07, sobre clasificación y destino de penados, nos remitimos a lo expuesto<sup>26</sup>. Sí cabe insistir, no obstante, en que lo determinado en la I 9/07 al respecto fue una concreción normativa de lo contenido en el Programa.

5.- Servicios Centrales. El Programa establece un sistema de coordinación entre las diferentes Unidades administrativas centrales implicadas en aquél. Por otro lado, también está contenida la necesidad -incorporada también con carácter normativo a la I 9/07- de que los acuerdos de las Juntas de Tratamiento (JT) de mantenimiento de grado o modalidad, si no son adoptados por unanimidad, se remitan al Centro Directivo (CDI) para su estudio y valoración<sup>27</sup>.

6.- Pautas del PMIIRC. Cuando un interno ingrese en un espacio penitenciario de régimen cerrado se fija un periodo para proceder a su estudio y elaborar un Programa Individualizado de Tratamiento. Ha de ser entrevistado lo antes posible por los miembros del ETCO, que le informarán de las normas básicas del departamento y de la oferta de programas existente en cada momento, debiendo emitirse un diagnóstico inicial del estado emocional del sujeto y de los factores incidentes en su conducta. El ETCO debe elevar una propuesta de actuación a la JT, estableciendo ésta el modelo individualizado de ejecución en cada caso.

7.- Programa de actividades dentro del régimen cerrado. El programa de intervención diseñado debe contener actividades de grupo e individuales y garantizar una presencia física diaria en el departamento de los profesionales del ETCO. A la hora de asignación de actividades debe valorarse su disponibilidad y las preferencias del interno.

Las actividades deben desarrollarse en espacios adecuados que reúnan las condiciones de seguridad necesarias, tendiendo a utilizar, con las debidas garantías, los espacios comunes del establecimiento, especialmente los dedicados a la práctica deportiva.

Las actividades deben abarcar el mayor número posible, debiendo ser ofertadas obligatoriamente las áreas educativas, cultural-ocupacional, deportiva y asistencial-terapéutica. Si no lo impiden razones de orden y seguridad, también deben desarrollarse actividades en talleres productivos.

Para garantizar el desarrollo de las actividades programadas, el PMIIRC prevé que si a un interno se le impone la sanción de privación de paseos y actos recreativos

---

<sup>25</sup> Vid. apartado 4.1.4 Capítulo V.

<sup>26</sup> Vid. apartado 4.1.1 Capítulo V.

<sup>27</sup> Vid. apartado 4.3.1 Capítulo V.

comunes, no se le impedirá por ello que asista a las actividades consideradas como preferentes (educativas y terapéuticas). Además, con objeto de evitar que deje de asistir a las actividades programadas de forma prolongada, a efectos de cumplimiento de la sanción, se podrán equiparar tres días de privación de paseos con uno de aislamiento<sup>28</sup>.

8.- Cambio de modalidad en el régimen cerrado. Nuevamente debemos remitirnos a lo dicho más atrás al exponer los cambios de modalidad de vida dentro el régimen cerrado, pues las estipulaciones del Programa fueron incorporadas a la I 9/07<sup>29</sup>.

9.- Salida del régimen cerrado. Siempre que el interno haya cumplido los objetivos previstos en su programa individualizado y haya estabilizado su conducta con ausencia de faltas disciplinarias, debe formularse propuesta de progresión de grado, sin dilación en el tiempo. En este sentido, no deben ser tomadas en consideración variables de menor trascendencia (fecha de revisión de grado, fecha de cancelación de sanciones).

Teniendo en cuenta lo expuesto con respecto a la aplicación del principio de flexibilidad en el régimen cerrado, debe valorarse si se procede, bien a una progresión a 2º grado directa o bien el pase previo a una fase de consolidación (aplicación del principio de flexibilidad del art. 100 RP/96).

El PMIIRC, a la hora de operar su clasificación en 2º grado y su pase a régimen ordinario, presta especial atención a los internos que han pasado un largo periodo de tiempo sujetos sometidos al régimen cerrado. En estos casos debe establecerse un plan de seguimiento y tutela, para que en el centro de destino, durante un periodo de un mes aproximadamente, se lleve a cabo una especial supervisión que posibilite una adecuación paulatina al régimen ordinario, intentando impedir una nueva aplicación del régimen cerrado.

También se muestra una especial preocupación en los casos en que vaya a producirse la excarcelación del interno directamente desde el régimen cerrado. En estos casos, debe diseñarse un programa específico en el que el objetivo fundamental, para intentar una incorporación social normalizada, será la conexión con las redes de servicios sociales<sup>30</sup>. Debe valorarse, a estos efectos, el traslado previo al centro más próximo al lugar del residencia del interno y, si fuese preciso, la realización de un programa diseñado con arreglo al art. 100.2 RP.

---

<sup>28</sup> En el apartado 112 de los *“Criterios de actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria en sus XVI reuniones celebradas entre 1981 y 2007”* consta lo siguiente: “En el caso de internos en primer grado o con aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria que fueren sancionados con privación de paseos a fin de no hacer más gravosa su situación de aislamiento, se equiparán tres días de privación de paseos con un día de aislamiento.”

<sup>29</sup> Vid. apartado 4.3.1Capítulo V.

<sup>30</sup> El AJVP nº 2 Madrid de 23-10-07 incide precisamente en el problema que representa la puesta en libertad de un interno directamente desde la situación de régimen cerrado. Al respecto, se manifiesta en la resolución que el mantenimiento en primer grado lo único que puede conseguir es acrecentar el déficit de control de impulsos y la mala adaptación penitenciaria del interno para “desvincularle todavía más de la sociedad a la que necesariamente regresará en menos de un año”. Insistiendo en que difícilmente se lograría la integración social “si el día anterior a su puesta en libertad, esa persona se encontrara sometida al régimen de vida del 1º grado penitenciario”, el Auto concluye estimando el recurso y acordando que el interno debe ser clasificado en 2º grado, instando, además, a la Administración para que le oferte los programas y actividades de tratamiento más adecuadas para abordar sus deficiencias conductuales.

10.- Colectivos específicos. A dos colectivos de internos se presta especial atención en el PMIIRC: jóvenes y “primarios”.

Con respecto a los primeros, se exhorta a acortar lo más posible la estancia en el régimen cerrado, dando primacía a los aspectos formativos y educativos.

Para los denominados primarios o de “perfil bajo” (corto historial de actividad delictiva, escasa peligrosidad, tiempo prolongado de estancia normalizada en régimen ordinario) que pasen, por hechos concretos y puntuales, a régimen cerrado, debe establecerse un ciclo corto de permanencia en éste (en torno a los seis meses). En estos casos, cuando no se proponga por la JT la progresión a segundo grado, debe exigirse una especial motivación de la decisión. Esta necesidad se incorporó a la I 7/09<sup>31</sup>.

11.- Mapa de recursos de régimen cerrado. Con respecto a los espacios penitenciarios de régimen cerrado, el PMIIRC apuesta por consolidar un modelo lo más “territorializado” posible por comunidades autónomas. Sin duda, se trata de evitar, en lo posible, el desarraigo familiar y social de los internos. Además, se considera pertinente que los espacios de régimen cerrado para la modalidad del art. 91.2 RP/96 coincidan con departamentos modulares -por las posibilidades de espacio y por constituir un escenario más normalizado-, dejando los departamentos de aislamiento para la modalidad del art. 91.3 RP/96 de departamentos especiales. Finalmente, se desaconsejan los departamentos con un número de plazas reducido, al no posibilitar dinámicas de actuación específicas y especializadas, más allá de situaciones residuales.

12.- Modificaciones normativas. El PMIIRC, finalmente, señala una serie de modificaciones normativas que se consideran deseables con relación al régimen cerrado:

a) Con respecto a la sujeción al régimen cerrado, concretar en el apartado e) del art. 102.5 RP que las faltas graves o muy graves presenten la “evidente agresividad o violencia” que el art. 233.1.a) RP exige para imponer las sanciones de aislamiento en celda. Esta propuesta de modificación coincide con alguna opinión doctrinal sobre la que ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos, en contra, al analizar el factor contenido en el precepto indicado<sup>32</sup>.

b) Revisar los límites establecidos en el art. 93.1 RP/96, relativos a número de horas diarias de salida al patio y número de internos.

Al respecto, como comentario hay que decir que no sería necesaria ninguna modificación del RP/96 si lo que se pretende es ampliar el número de horas de patio; recordemos que reglamentariamente sólo se establece un mínimo y no un máximo<sup>33</sup>. No nos parece procedente ampliar el número de internos que puedan disfrutar simultáneamente del tiempo de patio, ya que para la realización de actividades, en las que sí puede resultar necesaria la presencia conjunta de más internos, está previsto en el art. 93.1 RP/96 un máximo de cinco.

c) Modificar la I 20/96, sobre clasificación y destino de penados, para hacer posible la exigencia de remisión al CDI de los acuerdos de revisión de grado o modalidad,

---

<sup>31</sup> Vid. apartado 4.3.1 Capítulo V.

<sup>32</sup> Vid. apartado 4.1.2.2 Capítulo V.

<sup>33</sup> Vid. apartado 5.2. Capítulo V.

cuando no sean adoptados por unanimidad. Al respecto, como hemos venido diciendo, a la nueva I 9/07 fueron incorporadas algunos de los principios y requerimientos contenidos en el PMIIRC.

Ha podido observarse que varios de los principios inspiradores y de los aspectos de especial relevancia del PMIIRC van directamente dirigidos a sortear algunas de las dificultades que, para la ejecución de modelos de intervención y programas de tratamiento, hemos descrito en los apartados anteriores<sup>34</sup>.

#### 4.2. El Protocolo de actuación del PMIIRC<sup>35</sup>

Desde un punto de vista práctico, teniendo en cuenta la realidad de los centros, como guía operativa y, desde nuestro punto de vista, pieza clave para el funcionamiento del Programa, debemos describir ahora el Protocolo concreto de actuación aplicable en los espacios penitenciarios de régimen cerrado. En el Protocolo se pueden distinguir los siguientes aspectos: principios básicos del programa, objetivo general, objetivos específicos, selección de internos, recursos, actividades, desarrollo del programa, evaluación y memoria de valoración final. Éstos dos últimos aspectos los trataremos en un apartado independiente por considerarlo más adecuado desde un punto de vista sistemático<sup>36</sup>.

##### A) Principios básicos del Programa:

1.- La permanencia en régimen cerrado de los internos debe considerarse una situación transitoria; por ello, los objetivos de Programa, enfocados siempre a su integración en el régimen ordinario, deben ser limitados en el tiempo, sencillos y operativos.

2.- Se debe contar con un programa de actividades diario. Además, debe asegurarse la presencia física en el módulo o departamento de régimen cerrado de los profe-

---

<sup>34</sup> Apartados 2 y 3 de este Capítulo.

<sup>35</sup> Si para algunas partes del trabajo han sido muy importantes los datos e información facilitada por distintas unidades del CDI, en la elaboración de este apartado y el siguiente, la información proporcionada por las responsables del Área de Diseño, Evaluación y Seguimiento de Programas Específicos de Tratamiento del CDI puede calificarse de fundamental.

<sup>36</sup> El Protocolo de Actuación del PMIIRC ha sido elaborado por Área de Diseño, Evaluación y Seguimiento de Programas Específicos de Tratamiento, unidad administrativa dependiente de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria (SGTGP) encargada del PMIIRC (en los inicios del Programa y hasta abril de 2006, la unidad administrativa encargada del Programa, a nivel de los Servicios Centrales, fue la Central Penitenciaria de Observación). Los responsables del Área tienen una implicación directa en la aplicación del Programa, habiendo girado visitas a todos y cada uno de los Establecimientos Penitenciarios con espacios de régimen cerrado y manteniendo un contacto permanente con los profesionales de cada Centro que participan en la intervención. Esta implicación, a nuestro juicio, ha sido fundamental en la implantación del Programa y lo es en su desarrollo.

El Protocolo de Actuación, en su primera versión, fue resultado de una jornada de trabajo conjunta, celebrada el 25 de enero de 2007, en la que participaron profesionales de 18 establecimientos penitenciarios, dos profesoras del Departamento de Psicopatología de la Universidad Jaime I de Castellón que habían aportado algunas de las herramientas de evaluación y los responsables del Área de Diseño, Evaluación y Seguimiento de Programas Específicos de Tratamiento. El Protocolo de Actuación fue modificado a raíz de las jornadas realizadas los días 18 y 19 de noviembre de 2008. A éstas jornadas asistieron las profesoras indicadas, profesionales de 15 establecimientos penitenciarios y los responsables del Área también indicada. La exposición que sigue es la del Protocolo actualizado a noviembre de 2008, en el que, con referencia a la primera versión, se han introducido las modificaciones que se han considerado necesarias habida cuenta de la marcha del Programa.

sionales que integren el ETCO para realizar intervenciones diarias y, entre ellas, las funciones de tutorización que permitan un conocimiento directo y cercano del interno.

Una de las premisas de las que parte el PMIIRC es la constitución de un ETCO específico para régimen cerrado y la correcta formación específica, no sólo de los profesionales que lo integren, sino también la de los funcionarios de servicio interior que desarrollen sus cometidos en los correspondientes módulos o departamentos<sup>37</sup>.

3.- Por las especificidades del régimen cerrado es imprescindible mantener una estrecha colaboración con los funcionarios adscritos al servicio de vigilancia, siendo deseable una comunicación cercana, recíproca y directa.

4.- Las condiciones que el ETCO considere necesarias para el desarrollo del Programa deben ser puestas de manifiesto formalmente a la Dirección del Establecimiento con el fin de que puedan adoptarse las medidas necesarias para su aplicación y conseguir, en última instancia, que no constituyan obstáculos en el desarrollo del Programa<sup>38</sup>.

5.- El PMIIRC tiene un carácter continuo. A efectos de su evaluación, con objeto de poder analizar la eficiencia y eficacia del mismo, se considera como fecha de inicio el momento de alta en el Programa de cada interno -que, normalmente, se formaliza con la firma del contrato conductual- y, como fecha de baja, el momento en que la JT acuerde proponer la progresión a segundo grado del interno.

6.- En el mismo sentido de continuidad, el ETCO, previamente a la salida del interno del régimen cerrado, debe elaborar un programa de acompañamiento con el fin de intentar asegurar su adaptación al régimen ordinario.

B) El objetivo general del Programa es la adaptación e integración de los internos 1º/art. 10.2 LOGP al régimen ordinario.

C) Los objetivos específicos son:

1º) Inculcar hábitos de aseo, limpieza y orden.

2º) Fomentar la participación en actividades.

3º) Fomentar conductas positivas de adaptación al régimen ordinario.

D) En lo relativo a la selección de internos, obviamente, sus destinatarios son los 1º/art. 10.2 LOGP sujetos al régimen cerrado en cualquiera de sus modalidades (art. 91.2 y 3 RP/96). Quedan excluidos los internos que pudieran estar en los espacios de régimen cerrado en aplicación de las limitaciones regimentales previstas en el art. 75 RP/96. Como en el resto de programas de tratamiento, la participación del interno es voluntaria.

E) Recursos.

---

<sup>37</sup> Para asegurar esta formación se han ido convocando en el Centro de Estudios Penitenciarios diferentes ediciones de un curso formativo dirigido a juristas, psicólogos, educadores, trabajadores sociales y funcionarios de vigilancia.

<sup>38</sup> Estas condiciones se circunscriben, por ejemplo, a la coordinación entre profesionales de diferentes departamentos, apoyo logístico, la necesidad de dictar órdenes de Dirección, la emisión de autorizaciones, el acondicionamiento o ampliación de espacios que, sin mermar la seguridad, faciliten el desarrollo de actividades, etc.

1.- Con respecto a los recursos humanos, se trata de constituir el ETCO cuya composición debe ser la siguiente: funcionarios de vigilancia que presten servicio habitualmente en el departamento, psicólogo, jurista, educador, maestro<sup>39</sup>, médico, monitor deportivo, monitor ocupacional y psiquiatra.

2.- Los recursos materiales deben ser todos los necesarios para el adecuado desarrollo de las actividades que se programen. Debe ponerse especial interés en la adecuación de las instalaciones<sup>40</sup>, ya que las actividades deben realizarse en espacios adecuados, con las medidas de seguridad precisas, pero con las condiciones de mayor normalidad posible<sup>41</sup>.

F) Actividades. Se distinguen entre prioritarias y complementarias.

1.- Prioritarias.

a) Terapéuticas:

-Individuales, dirigidas al análisis, diagnóstico y tratamiento del interno mediante aquéllas técnicas que se consideren más adecuadas a las características de su personalidad.

-Grupales. El análisis individual podrá determinar la formación de grupos terapéuticos para trabajar en habilidades sociales, emotividad, relajación, solución de problemas, etc.

b) Educativas. Se impartirán aquéllas que sean acordes con las necesidades de los internos. Se consideran básicas las siguientes: alfabetización, español para extranjeros, estudios a distancia, préstamo de libros, animación a la lectura, educación para salud e información jurídica.

c) Deportivas. Estarán en función de las instalaciones y medios con los que se cuente, sin perder de vista que se trata de una actividad prioritaria. Estas actividades deben ser monitorizadas por el responsable que imparta la actividad.

2.- Complementarias. Son las siguientes:

a) Talleres ocupacionales. Para la aprendizaje y desarrollo de habilidades; también deben ser monitorizadas por el responsable que imparta la actividad

---

<sup>39</sup> Con referencia a los maestros, debemos tener en cuenta que los antiguos funcionarios del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias fueron transferidos a las respectivas Administraciones Autonómicas, dependiendo, por lo tanto, de las respectivas Consejerías de Educación. Esa circunstancia no debe ser obstáculo para que estos órganos, competentes en materia educativa, provean a los Centros de los medios necesarios para que los internos sometidos al régimen cerrado puedan realizar actividades educativas. Así se estipula, por ejemplo, en el AJVP de Valladolid de 01-03-07, reseñando que la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León sustituye en esta cuestión a la Administración Penitenciaria.

<sup>40</sup> En algunos establecimientos, además de los departamentos de aislamiento, se utilizan como espacios penitenciarios de régimen cerrado módulos estructuralmente idénticos a los de régimen ordinario. En éstos, se aplica la modalidad de vida del art. 91.2 RP/96 (régimen cerrado) mientras que el departamento de aislamiento se aplica la modalidad de vida del art. 91.3 RP/96 (régimen especial). Las posibilidades de actuación de módulos de igual estructura a los de régimen ordinario, por los espacios e instalaciones de que disponen, es mucho mayor que en los departamentos de aislamiento.

<sup>41</sup> La relación de materiales necesarios debe ser autorizada por el Consejo de Dirección (CDIR) y ser expuesta en el tablón informativo del Programa, ubicado en la oficina de los funcionarios. La relación se actualizará cuando sea preciso. Debe prestarse especial atención al mantenimiento de la dotación necesaria de materiales para evitar retrasos, cuando no suspensión, de las actividades previstas.

b) Actividades culturales. Incluirán todo tipo de actividades que dentro del catálogo del Centro puedan impartirse. También se ofertará la participación en actividades de carácter general propuestas por el CDI (concurso de póster, cuentos cortos, christmas, etc.).

c) Participación en la revista del Centro.

d) Actividades recreativas o de ocio (puzzles, juegos, pasatiempos) que no deben asimilarse a los talleres ocupacionales.

e) Talleres productivos, donde sea posible.

f) Otras.

Para el desarrollo de actividades se podrá buscar el apoyo y ayuda de algunos colaboradores de aquéllas ONG (s) que desarrollen programas de intervención en el Centro y que sean los más adecuados para el medio cerrado<sup>42,43</sup>.

### G) Desarrollo del Programa

#### 1.- Puesta en marcha

a) Formación del ETCO. Éste debe cubrir las actividades prioritarias del Programa, siendo fundamental la presencia diaria en el Departamento de, al menos, un miembro del mismo.

<sup>42</sup> Insistimos sobre el hecho de que el art. 69.2 LOGP excluye, de forma tácita, de la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria al régimen cerrado (vid. apartado 7 Capítulo-II). El RP/96 no excluye esa participación ni expresa ni tácitamente (vid. apartado 8 Capítulo V). En los apartados indicados nos hemos decantado, primero, por una reforma del art. 69.2 LOGP que no excepcione de la intervención tratamental extrapenitenciaria a los espacios penitenciarios de régimen cerrado y, segundo, por que, reglamentariamente, se fijen determinadas garantías para que ésta pueda producirse.

<sup>43</sup> Como ejemplo, vamos a especificar qué actividades y con qué horario de realización se han programado en un establecimiento penitenciario concreto. Se distinguen los internos con el régimen de vida del art. 91.2 RP/96 (régimen cerrado) e internos con el régimen de vida del art. 91.3 (régimen especial):

A) Régimen cerrado. Programación para seis internos:

HORAS/DÍAS	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
09,15 A 11,00 HORAS	SALA ESCUELA			SALA INGLÉS		
16,00 A 18,00 HORAS		SALA ACTIVIDAD DEPORTIVA	SALA TALLER OCUPACIONAL		SALA ANIMACIÓN A LA LECTURA	SALA ACTIVIDAD DEPORTIVA

B. Régimen especial. Programación para dos internos:

HORAS/DÍAS	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
09,15 A 11,00 HORAS		ESCUELA		ESCUELA	TALLER OCUPACIONAL	TALLER OCUPACIONAL
11,00 A 12,30 HORAS		GIMNASIA MANT.		GIMNASIA MANT.	INTERVENCIÓN EN VALORES	AUDICIONES COMENTADAS
09,15 A 11,30 HORAS			INTERVENCIÓN TERAPEÚTICA			
16,30 A 18,30 HORAS	GIMNASIA MANT.					

b) Reuniones previas con los funcionarios de servicio interior. La participación de los mismos es fundamental y, para conseguirla, es imprescindible presentar a todos los que presten servicio en el Departamento la necesidad del Programa, sus objetivos y ejes principales, así como, obviamente, requerir su participación<sup>44</sup>.

c) Diseño del Programa en cada Centro. Formado el ETCO, debe diseñarse el proceso de intervención a aplicar. Deben determinarse las responsabilidades y funciones de cada uno de sus componentes, estableciendo el calendario de actuaciones, que incluirá también el fijado para las reuniones periódicas del ETCO. El diseño del Programa de cada Centro debe remitirse al CDI.

## 2.- Aplicación

a) Voluntariedad. La participación del interno es voluntaria. Para que pueda decidir debe conocer las características generales del Programa, así como las condiciones particulares que le serían de aplicación (actividades prioritarias y complementarias).

b) Contrato conductual. Es el documento que formaliza el compromiso del interno a su cumplimiento; en su virtud, adquiere la obligación de asistir y participar en las actividades asignadas<sup>45</sup>.

c) Hojas de seguimiento. En cada Centro debe diseñarse un modelo de hojas de seguimiento personalizadas, que estarán ubicadas en la oficina de los funcionarios. En ellas debe anotarse la evolución diaria de cada interno y las incidencias que pudieran surgir. De este modo, no sólo se facilita el seguimiento, sino la labor de tutorización, nota fundamental del Programa.

d) Tutorización. Cada miembro del ETCO será responsable de uno o varios de los internos incluidos en el Programa, de tal forma que el contacto directo y cercano favorezca las relaciones personales de los internos con los diferentes profesionales y la atención a las demandas de éstos, pudiendo convertirse en una herramienta eficaz para mitigar los estados de ansiedad propios del régimen cerrado y el habitual rechazo de estos internos a los profesionales penitenciarios.

e) Refuerzos. Constituye la recompensa inmediata a los esfuerzos realizados y están directamente relacionados con éstos. Deben estar claramente definidos y cuantificados con respecto al momento de su obtención y, de la misma forma, puede determinarse la pérdida de las recompensas ya obtenidas

Siendo variados los refuerzos, se distinguen básicamente dos:

-Sociales. A aplicar por parte de los profesionales, destinados a romper el sentimiento de aislamiento de los internos y la percepción de sentirse distinto a los demás

---

<sup>44</sup> Para mayor eficacia de esta presentación, debe reunirse en sesión conjunta al mayor número de funcionarios -en todo caso con representantes de los distintos grupos en los que están organizados para la prestación del servicio- y a los componentes del ETCO. Esta reunión será presidida por los Subdirectores de Tratamiento y Seguridad, debiendo estar presente, al menos, un Jefe de Servicios. De esa reunión es conveniente que surjan los funcionarios que pasen a formar parte del ETCO. De la reunión debe levantarse acta que formará parte de un libro de actas específico para el Programa.

<sup>45</sup> Debemos recordar que, en los procesos de intervención tratamental, con internos sujetos al régimen cerrado, ya hemos aludido a la idea o técnica del contrato conductual (vid. apartado 4.1.1 Capítulo IV)

como persona (aprobación de lo que hace, animarle, motivarle, decirle que lo está haciendo bien, que puede lograr el progreso en su situación, etc.).

-Materiales. Se mencionan las tarjetas telefónicas (para efectuar llamadas previamente autorizadas), libros, comunicaciones extraordinarias, realización de actividades en grupo. Debe tenderse a utilizar, como medio de motivación, en las condiciones que el CDIR determine y con los internos que reúnan las condiciones suficientes, la utilización de los espacios comunes, sobre todo en materia deportiva.

f) Sanciones.

Como criterio general cuando un interno deba cumplir sanciones de aislamiento de fin de semana (art. 42.2-b LOGP) o de privación de paseos y actos recreativos comunes (art. 42.2-e LOGP), no dejará de asistir a ninguna de las actividades del programa señaladas para el interesado como prioritarias. Si, por la comisión de faltas disciplinarias muy graves (art. 108 RP/81) o graves (art. 109 RP/81), debiese cumplir sanciones de aislamiento en celda (art. 42.2-a LOGP), dejará de asistir a las actividades del programa mientras dure la sanción, excepción hecha de las actividades terapéuticas, por considerar que es precisamente en las circunstancias de aislamiento, cuando tal tipo de actividad es más necesaria.

Tanto en un caso como en otro, las anteriores indicaciones deben ser valoradas por el ETCO y aprobadas por la JT que, a su vez, debe informar al CDIR, con el fin de comunicar al Departamento el programa puntual de actividades que el interno debe seguir en estas situaciones para que los funcionarios estén perfectamente informados y pueda llevarse a cabo.

3.- Seguimiento.

Se realiza a través de la observación directa del comportamiento y de los registros realizados en las hojas de seguimiento. En función de las circunstancias, el tutor de cada interno adoptará, en caso necesario, las medidas más oportunas, de acuerdo con los criterios establecidos por el ETCO.

a) Reuniones periódicas. De forma ordinaria, el ETCO debe reunirse, al menos, una vez al mes par valorar la marcha del Programa y la evolución de los internos participantes; además, deben realizarse reuniones extraordinarias cuando las circunstancias lo aconsejen.

b) Plan de seguimiento.

En el caso de cambios de módulo de los internos, bien por progresión a 2º grado o bien por aplicación del art. 100 RP/96 como situación transitoria a efectos de observación y adaptación, el ETCO de régimen cerrado propondrá el programa de vida que se deberá llevar en estas situaciones y durante el tiempo que se determine para que pueda ser tutorizado por el ETCO que esté asignado al módulo de destino. No obstante, es deseable que durante un tiempo se realice un seguimiento conjunto por parte de ambos Equipos, con el fin de facilitar la adaptación del interno al régimen ordinario. Este programa será aprobado por la JT, previamente al pase del interno al referido módulo.

En este apartado se advierte que es extraordinariamente importante que el retorno al régimen ordinario no resulte amenazante para el interno, para lo cual debe evitarse su asignación a módulos conflictivos.

El plan de seguimiento se completa con la remisión trimestral al CDI de una ficha de seguimiento del Programa

#### 4.3. La evaluación en el PMIIRC

En cualquier programa de tratamiento o modelo de intervención que se lleve a la práctica, contar con unos adecuados instrumentos de evaluación es la única forma de valorar si se consiguen y en qué medida los objetivos propuestos. En este apartado vamos a hacer referencia a las técnicas de evaluación previstas en el Protocolo de actuación del PMIIRC y a algunos datos concretos.

En el Protocolo de actuación del PMIIRC, la evaluación se dirige a la constatación de cambios positivos en la forma de pensar y actuar de los internos. En ese sentido, las técnicas de evaluación previstas son de dos tipos: evaluación psicométrica y evaluación penitenciaria. Además, está prevista la remisión de un informe anual al CDI por parte de cada Centro Penitenciario en el que se desarrolla un Programa derivado del PMIIRC.

A) Evaluación psicométrica<sup>46</sup>. Permite una comparación rápida e inmediata de los posibles efectos del tratamiento sobre el interno, a través de los resultados obtenidos antes y después de haber pasado por el Programa, mediante una serie de cuestionarios coherentes con el modelo de comportamiento humano más aceptado hoy día por las ciencias de la conducta. Evalúa tanto aspectos situacionales como orgánicos y disposicionales, así como pautas conductuales. La evaluación se realiza, como decimos, en dos momentos: pre-tratamiento y post-tratamiento.

1.- Evaluación pre-tratamiento. Se aplican los siguientes instrumentos:

- a) Entrevista inicial.
- b) Escala de susceptibilidad al castigo y recompensa, de Torrubia y colaboradores (SCSR)<sup>47</sup>.
- c) Cuestionario de valores interpersonales, de Gordon (SIV)<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Para la realización de la evaluación psicométrica se ha contado con la colaboración, como expertas, de dos profesoras del Departamento de Psicopatología de la Universidad Jaume I de Castellón. Estas profesionales, como queda ya indicado, han participado en las reuniones de trabajo y jornadas que han servido de base para la elaboración del Protocolo de Actuación del PMIIRC.

<sup>47</sup> Consta de dos escalas. La de sensibilidad al castigo evalúa la inhibición comportamental en situaciones que pueden implicar la posibilidad de consecuencias aversivas o novedosas y la preocupación derivada del posible castigo. La de sensibilidad a la recompensa evalúa la impulsividad según el modelo de Gray.

<sup>48</sup> Evalúa valores implicados en la relación de un individuo con los demás, en concreto: estímulo, conformidad, reconocimiento, independencia, benevolencia y liderazgo.

d) Inventario de expresión de Ira estado-rasgo, de Spielberg, versión de Miguel Tobal y colaboradores (STAXI 2)<sup>49</sup>.

e) Entrevista internacional de trastornos de la personalidad, de Loranger (IPDE)<sup>50</sup>.

f) Cuestionario de síntomas, de Derogatis (SCL-90 R)<sup>51</sup>.

g) Inventario psicológico de estilos de pensamiento criminal (PICTS)/identidad social criminal (SIC).

2.- Evaluación post-tratamiento. Se trata de la aplicación de los mismos cuestionarios pre-tratamiento.

3.- Cumplimentada las evaluaciones pre y post se remiten al CDI para su supervisión y posterior envió a la Universidad Jaume I de Castellón.

#### B) Evaluación penitenciaria

1.- Evaluación inicial de indicadores penitenciarios. Se realiza coincidiendo con la evaluación pre psicométrica del interno, siendo los indicadores los siguientes:

a) Tiempo de permanencia en régimen cerrado.

b) Hechos que motivaron la sujeción al régimen cerrado.

c) Número de incidentes regimentales y tipos protagonizados por el interno en el último trimestre.

d) Número y tipo de actividades que realizaba el interno en el último trimestre.

e) Tiempo (horas) ocupado en actividades a la semana.

2.- Evaluación final de indicadores penitenciarios. Se realiza coincidiendo con la evaluación post psicométrica del interno, utilizando los mismos indicadores de la evaluación inicial a excepción del señalado en la letra b) anterior.

3.- Evaluación final por parte del interno. Con ella se trata de conocer el punto de vista de los participantes en el Programa, mediante la aplicación de un cuestionario breve y sencillo para que, de forma anónima, cada interno pueda realizar una valoración del desarrollo del programa: organización e interés en las actividades desarrolladas, comportamiento y actitud, beneficios personales obtenidos, evaluación de los profesionales implicados, cambios a introducir, etc.

C) Memoria de valoración final del Programa. Anualmente, en cada Centro se realizará un informe-memoria del Programa que se remitirá al CDI durante el mes de noviembre para operar una valoración global; el informe recogerá tanto aspectos cuantitativos como cualitativos.

#### 1.- Valoración cuantitativa.

---

<sup>49</sup> Además de los componentes de estado y rasgo, mide un tercer factor denominado expresión y control de la ira.

<sup>50</sup> Es una escala de "screening" que permite una evaluación rápida de la posible presencia de nueve trastornos de personalidad según criterios del DSM-IV.

<sup>51</sup> Es un cuestionario de psicopatología general que pretende reflejar los síntomas de malestar psicológico de un sujeto.

a) Se aglutinarán el conjunto de las valoraciones obtenidas en los apartados B.1, B.2 y B.3.

b) Se realizará una valoración general del Programa, en la que se recogerán como indicadores los siguientes: número de internos ingresados en el Departamento, número y tipo de actividades que se han realizado, número de internos que han participado en la intervención terapéutica, número de internos que han participado en cada tipo de actividad, número de internos que no quieren participar y motivo, número de internos dados de baja en el Programa y motivo, número de progresiones a segundo grado.

2.- Valoración cualitativa. El ETCO realizará una primera interpretación y valoración de los resultados cuantitativos. Al mismo tiempo, señalará aquéllos aspectos que han facilitado y dificultado el desarrollo del Programa, indicando igualmente alternativas de solución y propuestas de mejora.

D) Como dato relacionado con la evaluación, se puede ofrecer que, a noviembre de 2008, se contaba con la evaluación de 132 internos, de los cuales 52 habían sido progresados a segundo grado de tratamiento penitenciario, lo que representa un porcentaje total de progresiones del 39,39 %.

## 5. CONCLUSIONES

A) La necesidad de que en los espacios penitenciarios de régimen cerrado se lleven a cabo programas de tratamiento y modelos de intervención tendentes a la normalización de la conducta de los internos y a propiciar su pase al régimen ordinario, se ha sentido siempre en todas las instancias implicadas de alguna forma en el sistema penitenciario.

B) Los obstáculos a sortear para la implantación de actividades tratamentales en régimen cerrado es lo que explica que, a pesar de su predicada necesidad, no se hayan generalizado hasta hace muy poco tiempo. Entre las dificultades para llevar a cabo los programas de intervención y las actividades de ellos derivadas, se encuentran las originadas por la estructura de los departamentos de régimen cerrado, las actitudes iniciales de los profesionales penitenciarios, la heterogeneidad de las situaciones de los internos que, eventualmente, pueden encontrarse en los espacios de régimen cerrado, las normas de funcionamiento de los mismos y la acumulación de tareas en los funcionarios de servicio interior.

C) A pesar de las dificultades, la intervención realizada en el Establecimiento Penitenciario de Logroño entre los años 1990 y 1996 es representativa de los intentos realizados para ofrecer a los internos sometidos al régimen cerrado posibilidades de salida de su situación mediante un programa que se concretaba en la realización de actividades en distintos ámbitos (deportivo, laboral, ocupacional, etc.). Al mismo tiempo, la experiencia llevada a cabo en ese Centro también representó la aplicación práctica de lo que el RP/96 denominó posteriormente principio de flexibilidad (art. 100.2). Por enmarcarse éste en la idea de progresividad en la normalización de la conducta del interno y por permitir su valoración conductual antes de ser situado definitivamente en

régimen ordinario, puede considerarse una herramienta fundamental en el tratamiento de los internos 1º/art. 10.2 LOGP.

D) La elaboración del PMIIRC por parte del CDI y la formulación de su Protocolo de actuación, junto con la implicación directa, permanente y continua de la unidad administrativa de los Servicios Centrales encargada del mismo, ha tenido como resultado que, en un buen número de Establecimientos, se hayan diseñado programas de tratamiento y modelos de intervención específicos derivados del PMIIRC que se están aplicando actualmente en los espacios penitenciarios de régimen cerrado.

E) Pensamos que las claves para que el PMIIRC esté funcionando de forma razonablemente buena son las siguientes:

1ª) Que se haya encargado específicamente de todo lo relacionado con el PMIIRC a una unidad administrativa específica situada en los Servicios Centrales del CDI.

2ª) El que los responsables de esta unidad formularan, más allá de los grandes principios inspiradores y de las declaraciones programáticas, un Protocolo de actuación a seguir en los Centros para implantar el Programa, teniendo en cuenta las peculiaridades y características específicas de cada uno.

3ª) La realización de visitas por los responsables de la unidad administrativa central a todos y cada uno de los espacios penitenciarios de régimen cerrado para conocer, de primera mano, todos los problemas prácticos que pudieran plantearse. Además, el contacto permanente de los mismos responsables con los profesionales penitenciarios que están implicados en la intervención puede considerarse muy relevante.

4ª) La realización de cursos formativos para los profesionales, incluidos los funcionarios de servicio interior, que deben llevar a cabo el Programa, así como la realización de jornadas que, entre otras cosas, han servido para poner en común los programas específicos realizados en cada Establecimiento, sus logros y dificultades y, en consecuencia, para introducir las correcciones necesarias en el Protocolo de actuación.

5ª) La búsqueda permanente de la implicación de los funcionarios de servicio interior, sin cuya aportación difícilmente el Programa se puede llevar a la práctica. De hecho, estos funcionarios deben formar parte del ETCO de régimen cerrado.

6ª) El diseño de unos instrumentos adecuados de evaluación y el seguimiento de lo realmente realizado en cada uno de los Establecimientos que cuentan con espacios penitenciarios de régimen cerrado.

F) Teniendo en cuenta el objetivo general del PMIIRC fijado en su Protocolo de actuación -la adaptación de los internos 1º/art. 10.2 LOGP al régimen ordinario-, con ser importante el dato de las progresiones a segundo grado (un 39,39 % de los internos evaluados), no lo es menos, a pesar de que queda camino por recorrer, el fundamental avance que se ha producido con relación a los internos sometidos al régimen cerrado en estos aspectos concretos:

1º) Mejora de las condiciones arquitectónicas y ambientales en los espacios penitenciarios.

2º) Programación de actividades para los internos. Pasar del ocio forzado y de la inactividad a la realización de actividades terapéuticas, educativas, deportivas, etc.

Los programas de tratamiento, modelos de intervención y realización de actividades en régimen cerrado

contribuye enormemente a la relajación del ambiente y a la superación de las tensiones convivenciales (entre los internos y entre éstos y los funcionarios) propias de este tipo de departamentos

3º) Cambio de actitudes de los profesionales penitenciarios con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP sin menoscabar el sentido securitario que justifica el régimen cerrado.



# **CAPÍTULO VII**

## **El régimen cerrado en el Anteproyecto de Reforma de la Ley Penitenciaria**



La Dirección General de Instituciones Penitenciarias (DGIP), hoy Secretaria General de Instituciones Penitenciarias (SGIP), encargó en el año 2004 a una Comisión de expertos, presidida por Carlos GARCÍA VALDÉS, la redacción de un Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica General Penitenciaria que quedó entregado el 6 de junio de 2005<sup>1</sup>.

Como el “horno” parlamentario de la legislatura anterior parece que no estaba para los “bollos” de una reforma de una ley orgánica como la penitenciaria, el Anteproyecto de Reforma de la Ley Penitenciaria (ARLP) quedó en eso, en un mero Anteproyecto. Sin embargo, vamos a dedicar este Capítulo a su análisis con referencia al régimen cerrado porque pensamos que es un buen indicador de los derroteros por los que pueden transitar en un futuro próximo eventuales reformas legislativas.

El estudio del ARLP, con referencia al régimen cerrado, lo realizaremos siguiendo el esquema de apartados que hemos utilizando para el examen del régimen cerrado en la LOGP y en sus sucesivos desarrollos reglamentarios. Esto es, analizaremos los espacios penitenciarios, la sujeción al régimen cerrado, la intervención jurisdiccional, permisos de salida, colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria, los aspectos regimentales y el supuesto excepcional de custodia y vigilancia interior de un establecimiento cerrado o de un departamento especial. Antes de entrar en cada uno de esos aspectos, dedicaremos un apartado previo, muy breve, para hacer algunos comentarios sobre el ARLP.

---

<sup>1</sup> BUENO ARÚS, F., “Novedades en el concepto de tratamiento penitenciario”, *REP*, nº 252-2006, pág. 27.

## 1. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE REFORMA DE LA LEY PENITENCIARIA

Como dice BUENO ARÚS, con el encargo de redacción del ARLP, no era intención del Gobierno cambiar drásticamente la LOGP<sup>2</sup>, ya que, con una vigencia que se aproxima en estos momentos a los treinta años, no ha necesitado modificaciones relevantes para poder seguir cumpliendo su papel de guión de actividades para las Administraciones y los funcionarios penitenciarios y estatuto de derechos y deberes de los internos, junto con las garantías de su cumplimiento<sup>3</sup>. “No obstante, dado el tiempo transcurrido, era por lo menos conveniente realizar una nueva lectura de la LOGP para actualizar su contenido, añadiendo o suprimiendo lo que durante estos años se hubiera revelado que faltaba o que sobraba, teniendo en cuenta la experiencia penitenciaria, los cambios doctrinales y las nuevas tendencias de las instancias internacionales, más orientadas hacia los pequeños éxitos prácticos que hacia las grandes construcciones sistemáticas”<sup>4</sup>.

Esa conveniencia resulta patente si tomamos en consideración las reformas llevadas a cabo por el RP/96, una norma que no se limitó, en algunos aspectos, como reglamento *secundum legem*, a desarrollar los preceptos e instituciones recogidos en la LOGP, sino que actuó independientemente de la misma, como reglamento *praeter legem*, para regular aspectos no contemplados en la LOGP pero que a la Administración Penitenciaria le interesaba configurar. En este sentido, el momento de elaboración del RP/96 hubiese sido muy oportuno, después de casi diecisiete años de andadura de la LOGP, para recomponer, en un nivel normativo adecuado, instrumentos e instituciones que la realidad y necesidad penitenciarias habían desbordado en algunos aspectos, para “legalizar” dispositivos que se habían empezado a utilizar en la práctica o cuya necesidad era ya manifiesta, para reordenar, para sistematizar nuevamente, para reformular conceptos y, todo ello, con el incuestionable e insustituible bagaje de la valiosa experiencia recogida a lo largo ya de muchos años. Así, una cosa es que el innegable potencial de la LOGP inspirase toda la evolución posterior a su entrada en vigor y que, incluso, en interpretaciones quizá demasiado flexibles y abiertas, fuese capaz de amparar situaciones o actuaciones no específicamente previstas y otra muy distinta que llegada la hora de su formalización en una formulación normativa, fuese una norma de rango reglamentario la que lo hiciese.

En este contexto, es ciertamente revelador el contenido de la Exposición de Motivos del ARLP (Apartado I, párrafo segundo, inciso segundo):

“[...] Reafirmado la vigencia de sus principios inspiradores, de las finalidades que persigue, de los instrumentos que articula y, en general, de su utilidad para la regulación de la vida penitenciaria española, se ha efectuado un proceso de relectura de esta Ley para incorporar en ella los últimos avances de la Ciencia Penitenciaria, pero también para reafirmar la vigencia del principio de legalidad respecto de aquéllos ámbitos en los que la práctica penitenciaria, y también el Reglamento de 1996, ha ido abriendo, en los últimos tiempos, cambios útiles, pero no imaginados por el Legislador de 1979”<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> *Loc. cit.*

<sup>3</sup> *Loc. cit.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 28.

Pasando a nuestro objeto de estudio, esa “legalización” de lo recogido reglamentariamente con respecto a las dos modalidades del régimen cerrado en función de los motivos por los que se haya sujetado al mismo a un interno (arts. 91-93 RP/96), se contempla en el ARLP, ya que en la misma Exposición de Motivos (apartado III-d), se da cuenta, como uno de los elementos más significativos de la reforma que en su articulado se plasma, del siguiente:

“Se contempla, en el artículo 10, la doble faceta del régimen cerrado, según se trate de inadaptación regimental (ingreso en centros o departamentos de régimen cerrado) o la peligrosidad extrema (ingreso en departamentos especiales), unificándose además la dación de cuenta al Juez de Vigilancia Penitenciaria.”

## 2. ESPACIOS PENITENCIARIOS DE RÉGIMEN CERRADO

En el Anteproyecto, como en el RP/96, el régimen cerrado tiene dos modalidades o “facetas” regimentales, cada una con un espacio penitenciario propio, que se consagran en el art. 10.1 ARLP al decir que:

“Los penados clasificados en primer grado por su manifiesta inadaptación regimental serán destinados a un departamento de régimen cerrado o a un centro ordinario dedicado a esta clasificación. Aquéllos cuya clasificación en primer grado lo sea por su peligrosidad extrema lo serán a un departamento de régimen especial.”

En efecto, aunque desde nuestro punto de vista no hubiese sido necesario<sup>6</sup>, el ARLP diferencia dos modalidades regimentales dentro del primer grado a las que asigna dos espacios penitenciarios de destino distintos:

-Los internos clasificados en primer grado por su manifiesta inadaptación irán destinados a los espacios denominados como “departamento de régimen cerrado o a un centro ordinario dedicado a esa clasificación”<sup>7</sup>.

-Los clasificados en primer grado por su peligrosidad extrema irán destinados a un “departamento de régimen especial”.

Por lo tanto, a nivel espacial y regimental, el ARLP lo deja claro: dos regímenes distintos dentro del cerrado, cada uno con su espacio penitenciario de destino<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Porque entendemos los principios de legalidad y jerarquía normativa (art. 9.3 CE) de una determinada manera, no deja de llamarnos la atención que se “legalice” posteriormente lo introducido reglamentariamente cuando, justamente, la secuencia normativa debiera haber sido la contraria: que se procediera desarrollar reglamentariamente lo instituido previamente por la Ley, especialmente en una materia como la penitenciaria.

<sup>6</sup> Porque defendemos la posibilidad de diferenciar distintas modalidades de vida dentro de cada uno de los regímenes correspondientes a cada grado de clasificación penitenciaria en base al principio de individualización científica, sin necesidad de que legalmente se consagrasen cada una de aquéllas (vid. apartado 3 Capítulo-II).

<sup>7</sup> El ARLP, en su art. 7.2, clasifica los establecimientos penitenciarios en ordinarios y especiales. Los primeros se conceptúan como centros polivalentes, “pudiendo cumplir [i] en ellos, si bien de forma separada, internos preventivos y penados en cualquiera de sus grados penitenciarios” (art. 8.1 ARLP). Además, “podrán existir establecimientos ordinarios dedicados en exclusiva a preventivos y penados, y dentro de éstos últimos a un determinado grado penitenciario” (art. 8.2 ARLP). Los especiales son establecimientos donde prevalece el carácter asistencial (art. 9.1 ARLP.). Esta clasificación y definición, especialmente por lo que toca a los establecimientos ordinarios, es adecuada y realista.

<sup>8</sup> Donde no lo deja tan claro es a nivel clasificatorio pero a este aspecto aludiremos en el siguiente apartado.

Tomando en consideración que la peligrosidad extrema y la inadaptación son realidades conceptualmente distintas (aunque puedan coincidir y solaparse en algunos internos)<sup>9</sup>, esta meridiana claridad en la determinación de una dualidad regimetal dentro del régimen cerrado en función de los motivos por los cuales se ha sujetado al mismo a un interno puede acarrear, desde nuestro punto de vista, problemas bastante serios. Y se plantearán, sin duda, primero, por el propio diseño que realiza el ARLP y, segundo, si en su eventual desarrollo reglamentario se sigue la estela del RP/96 (arts. 91 y 92) en la definición de la peligrosidad extrema y en los criterios de asignación y reasignación de modalidades de vida<sup>10</sup>.

Dentro del propio diseño del ARLP, si un interno es catalogado como extremadamente peligroso y se le traslada al espacio penitenciario previsto (departamento de régimen especial), ¿qué ocurriría en el caso de evolución favorable? En principio, siguiendo la lógica interna del ARLP, sólo cabría clasificarle en segundo grado y destinarle a un espacio penitenciario de régimen ordinario porque el otro espacio penitenciario de régimen cerrado (departamento de régimen cerrado o centro ordinario dedicado a esa clasificación) está previsto para aquéllos internos en quienes se aprecie una inadaptación manifiesta, no para los extremadamente peligrosos en quienes se aprecie una buena evolución tratamental. Indudablemente, se plantearía un serio problema porque no sería sensato ni tendría demasiado sentido pasar a un interno de la modalidad más restrictiva del régimen cerrado al régimen ordinario sin previamente verificar esa evolución favorable en una modalidad menos restrictiva dentro del propio régimen cerrado. Seguramente, igual que ocurre hoy día, lo que sucedería en la práctica es que se les reasignaría a la modalidad prevista para los manifiestamente inadaptados, vulnerando así el esquema legalmente previsto.

Por otro lado, si en el posible desarrollo reglamentario del ARLP se sigue definiendo la peligrosidad extrema como en el RP/96, es decir, sólo con referencia a la comisión de determinados actos *post ingreso* en el Establecimiento, no habría espacio penitenciario de destino ni modalidad de asignación dentro del régimen cerrado para los internos en los que se haya apreciado una peligrosidad extrema que no se haya manifestado en la comisión de esos actos. Con lo cual, se volvería a la situación actual; como es necesario que estén en régimen cerrado, se les asignaría a la misma modalidad que a los inadaptados, sin que necesariamente lo sean.

La solución a esos problemas, en el nivel del ARLP, en orden a lo expuesto, pasaría, primero, por diferenciar dos niveles distintos de peligrosidad extrema y, segundo, por modificar las normas de asignación de los internos a los espacios penitenciarios de régimen cerrado. Sintéticamente, nuestra propuesta coincidiría con la que ya hemos expuesto al comentar el RP/96 y sería la siguiente<sup>11</sup>:

A) Serían destinados a los departamentos de régimen especial los internos clasificados en primer grado por una *peligrosidad extrema cualificada por la comisión de determinados actos dentro del Centro*, que, en términos generales, coincidiría con lo

---

<sup>9</sup> Vid. apartado 4.1.2 Capítulo-II.

<sup>10</sup> Vid. apartado 4.1.3 Capítulo-V.

<sup>11</sup> Vid. apartado 4.1.3 Capítulo-V.

que nosotros hemos denominado peligrosidad extrema sobrevenida<sup>12</sup>. La peligrosidad extrema cualificada se podría definir, con leves modificaciones y algunas mejoras, en los actuales términos del art. 91.3 RP/96<sup>13</sup>.

B) Serían destinados a los centros o departamentos de régimen cerrado:

1º) Los penados clasificados en primer grado por *peligrosidad extrema no cualificada* que coincidiría con lo que nosotros, conceptualmente, hemos denominado peligrosidad extrema originaria<sup>14</sup>.

2º) Los penados clasificados en primer grado por manifiesta inadaptación a los regímenes comunes.

3º) Los penados clasificados en primer grado que hayan tenido una evolución favorable en los departamentos de régimen especial.

### 3. LA SUJECCIÓN AL RÉGIMEN CERRADO

Distinguiremos nuevamente en esta apartado la clasificación o regresión a primer grado de penados, la aplicación del régimen cerrado a los preventivos y los aspectos formales de la sujeción a esa categoría regimental.

#### 3.1. La clasificación o regresión a primer grado

Ante todo debemos dar cuenta del acierto que significa, siguiendo el camino marcado por el RP/96<sup>15</sup>, que se rotule el Título III ARLP como “Del tratamiento y la clasificación penitenciaria” modificando el actual Título III LOGP “Del tratamiento”. Entendiendo que, por muy íntimamente relacionadas que estén, tratamiento y clasificación son conceptos diferentes, se solucionarían muchos de los problemas relacionados con las posiciones doctrinales que observan que la clasificación en primer grado se aparta del sistema de individualización científica<sup>16</sup>.

Dice el art. 63.1 ARLP que “Para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación en grado, destinándole al establecimiento cuyas modalidades de vida regimentales sean más adecuadas al programa de tratamiento que se le haya señalado”. “La clasificación debe tomar en

---

<sup>12</sup> Vid. apartado 4.1.2.1 Capítulo-II.

<sup>13</sup> Art. 91.3 RP/96:

“Serán destinados a departamentos especiales aquellos penados clasificados en primer grado que hayan sido protagonistas o inductores de alteraciones regimentales muy graves, que hayan puesto en peligro la vida o integridad de los funcionarios, Autoridades, otros internos o personas ajenas a la Institución, tanto dentro como fuera de los Establecimientos y en las que se evidencie una peligrosidad extrema.”

<sup>14</sup> Vid. apartado 4.1.2.1 Capítulo-II.

<sup>15</sup> En orden a lo expuesto en el primer apartado, los problemas de no haber reformado la LOGP cuando se debía quedar patentes en casos como este en que, a posteriori, deba formalmente “legalizarse” lo instituido reglamentariamente, y ello por mucho que resulte acertado.

<sup>16</sup> Vid. apartado 4.1.1 Capítulo II.

cuenta la personalidad y el historial individual familiar, social y delictivo del interno, así como la duración de la pena o penas que le hayan sido impuestas, el medio al que probablemente retornará y los recursos, facilidades o dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento” (art. 63.2 ARLP). En lo que se refiere a estos dos primeros apartados, pocos cambios hay de fondo con respecto a lo preceptuado en el actual art. 63 LOGP. Pero, si seguimos con la lectura del mismo art. 63 ARLP, a diferencia de lo que ocurre actualmente -y de nuevo siguiendo al RP/96-, nos encontramos con que el número 6 recoge los motivos de clasificación en primer grado con referencia expresa al art. 10 ARLP: “Conforme a lo dispuesto en el art. 10 de esta Ley, se clasificará en primer grado a los internos calificados de peligrosidad extrema o inadaptación manifiesta y grave a las normas generales de convivencia ordenada”. Obsérvese que el ARLP, a la inadaptación del art. 10 LOGP actual, añade los adjetivos de *manifiesta y grave*.

Pensamos que en el art. 63 ARLP se recoge la línea interpretativa que hemos defendido<sup>17</sup>, dejando meridianamente claro que no hay más posibilidad de sujeción al régimen cerrado de penados que la derivada de su clasificación en primer grado y que ésta debe producirse por unos motivos concretos perfectamente explicitados. No existe ni puede existir una clasificación en primer grado “terapéutica” fuera de ellos.

Por lo que se refiere al destino de los penados clasificados en primer grado hay que aludir al art. 72 ARLP, que lleva como rúbrica “El sistema de individualización de la ejecución penitenciaria”<sup>18</sup>. Su apartado 2 determina los establecimientos de destino en función del grado de clasificación de los internos y, después de fijar los de segundo y tercer grado, hace lo propio con los de primer grado diciendo que: “Los clasificados en primer grado serán destinados a establecimientos, departamentos o unidades en las que se apliquen las [normas] específicas del régimen cerrado” (art. 72.2 ARLP).

El art. 10.1 ARLP establecía un destino diferencial en función de si la clasificación en primer grado obedecía a inadaptación regimental o a peligrosidad extrema y, ahora, en el art. 72.2 ARLP, se hace una “refundición regimental”. ¿Cuáles son las normas específicas del régimen cerrado?, ¿las de los departamentos o centros ordinarios de régimen cerrado o las de los departamentos especiales? Ya que se hizo en el art. 10.1 ARLP, sería conveniente que se concretara también en el art. 72.2 ARLP la dualidad de destino en función de los motivos de clasificación en primer grado para dejar sentado cuál sería el régimen cerrado aplicable.

Por lo que se refiere específicamente a la regresión a primer grado, si el interno no está inicialmente situado en éste, debemos tener en cuenta lo preceptuado en el art. 65 ARLP. Conforme a su primer apartado, la “evolución o involución en el tratamiento penitenciario determinará una nueva clasificación del interno, con la correspondiente propuesta de destino al establecimiento penitenciario adecuado”, mientras

---

<sup>17</sup> Vid. apartado 4.1.1 Capítulo II.

<sup>18</sup> Art. 72.1 ARLP: “Las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de la libertad condicional”. Salvo la omisión de la referencia final a la conformidad con el Código Penal y la introducción del artículo “la” antes de la mención de la libertad condicional, la norma trascrita es un trasunto de la actual contenida en el art. 72.1 LOGP.

que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado tercero del mismo artículo, la regresión de grado “procederá cuando se aprecie en el interno una involución en su conducta o en su pronóstico de rehabilitación y reinserción social”<sup>19</sup>.

Se aprecian en las normas anteriores algunos cambios semánticos y pocos de fondo con respecto a lo actualmente indicado por el art. 65.1 y 3 LOGP. Es fundamental la concurrencia de una evolución negativa, pero, con respecto a la regresión a primer grado, esa evolución debe patentizarse a través de la apreciación de la peligrosidad extrema o de la inadaptación. Siendo básica tal apreciación, no hubiera estado de más que se hubiese reflejado de alguna manera en el texto del art. 65.3 ARLP cuando la regresión lo fuese a primer grado.

### 3.2. Aplicación del régimen cerrado a preventivos

El art. 10.1 ARLP determina el destino de los penados a espacios penitenciarios de régimen cerrado y a departamentos especiales por causa de su peligrosidad extrema o inadaptación. El apartado 2 del mismo precepto establece que, de igual forma, se procederá “con los internos preventivos que evidencien una manifiesta inadaptación regimental o una peligrosidad extrema”, añadiendo que, en estos casos, no se aplicará la separación interior prevista en el art. 16.2 b) ARLP<sup>20</sup>. Congruentemente con esa advertencia, ese último precepto (que regula la separación interior de los internos) en el apartado y letra indicado, dice: “Los detenidos y los presos estarán separados de los penados, *salvo en los casos previstos en el artículo 10 de esta Ley [la cursiva es nuestra]*”.

La excepción realizada es una buena muestra de realismo legislativo porque el no contemplarla abocaría a que la Administración Penitenciaria deba disponer de espacios penitenciarios de destino de régimen cerrado o de régimen especial diferentes y separados para penados y preventivos. En esto, como decimos, el ARLP se adapta a la praxis penitenciaria actual, ya que los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o que, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2 LOGP (internos 1º/art. 10.2 LOGP), en general, comparten los mismos espacios, en una, hay que decirlo, flagrante vulneración de la regulación actual, ya que no podemos olvidar que el art. 10.2 LOGP autoriza el destino de los preventivos a los establecimientos de régimen cerrado o departamentos especiales pero “con carácter de excepción y

---

<sup>19</sup> El seguidismo que hace el ARLP del RP/96 se manifiesta nuevamente. Ahora en la adopción del término “involución” que el Reglamento utiliza en el art. 89 con respecto a la personalidad o conducta para motivar precisamente la clasificación en primer grado. Que el ARLP y el propio RP/96 hablen de “involución” para referirse a la personalidad y conducta del recluso, al tratamiento y al pronóstico de rehabilitación no nos parece adecuado, habiendo sido preferible que hubiese utilizado “evolución desfavorable”, como hace la LOGP (art. 65.3), o “evolución negativa”, como hace el propio RP/96 (art. 106.3). La palabra involución evoca una detención, vuelta atrás o retroceso a estadios anteriores de un desarrollo, ideas poco adecuadas para el asunto que nos traemos entre manos, mientras que con la de evolución puede hacerse mejor referencia al cambio que se trata de indicar, aunque sea negativo o desfavorable, ya que una línea evolutiva no siempre tiene que ser buena o positiva.

<sup>20</sup> La aplicación del régimen cerrado a los internos preventivos escapa a la regla general establecida en el art. 5.2 ARLP sobre el modo de vida a ellos aplicable: “El régimen de cumplimiento de los presos preventivos será, como regla general, el régimen ordinario, salvo en los supuestos de aplicación del artículo 10 de esta Ley, y las medidas restrictivas que pudiera imponer la autoridad judicial de la que dependan” (art. 5.2 ARLP).

absoluta separación de los penados”. Salvo que entendamos por “absoluta separación” el que no compartan celda (circunstancia bastante insólita en este tipo centros o departamentos<sup>21</sup>), la falta actual de ajuste a las previsiones normativas es patente.

El ARLP, siguiendo nuevamente el itinerario preordenado por el RP/96, amplía la intervención penitenciaria de apoyo y ayuda también a los internos preventivos, no contemplada actualmente en la LOGP. Así, con los detenidos y presos, también con los sometidos al régimen cerrado, debe establecerse “un modelo individualizado de intervención en el cual, respetando el principio de presunción de inocencia, se les ofrecerán los programas de ayuda que se estimen más eficaces para mejorar sus carencias en aspectos sanitarios, educativos, formativos y laborales” (art. 64.1 ARLP). Esta previsión de actuación terapéutica se adelanta en el último inciso del propio art. 10.5 ARLP al aludir a la programación de actividades de tratamiento específicas sin diferenciar penados o preventivos.

### 3.3. Los aspectos formales de la sujeción al régimen cerrado

#### 3.3.1. Penados

Como en la LOGP, en el ARLP, la clasificación penitenciaria en primer grado, inicialmente o por la vía de la regresión, tampoco escapa a las características comunes del procedimiento clasificatorio general. Por ello, debe cobrar singular relevancia en el caso de los clasificados en primer grado la previsión contenida en el art. 72.3 ARLP que pocos cambios ofrece con la norma actualmente vigente contenida en el art. 72.4 LOGP. En efecto, a tenor de la previsión del art. 72.3 del ARLP, en ningún caso se mantendrá a un interno en grado inferior “cuando por su evolución favorable y positiva en el tratamiento se haga merecedor a la progresión”<sup>22</sup>. En este sentido, debemos conectar tal estipulación con lo previsto en el primer inciso del art. 10.5 ARLP: “La permanencia de los internos en estos centros o departamentos será por el tiempo mínimo necesario hasta tanto desaparezcan o disminuyan notablemente las razones y circunstancias que determinaron su ingreso.”

---

<sup>21</sup> Insólita y contraria a lo prevenido en el art. 90.2 RP/96 que determina claramente que el régimen cerrado, en todo caso, “se cumplirá en celdas individuales”.

<sup>22</sup> El mantenimiento de esta norma tal y como está redactada, tanto desde un punto de vista sistemático con respecto al propio ARLP como desde otro que examine su coherencia con las previsiones del CP, es criticable por causa de que ese “En ningún caso ...”, se contradice dentro del propio art. 72.5 ARLP con respecto a los condenados por delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales, ya que éstos, por mucha evolución favorable y positiva que denoten, no podrán ser situados inicialmente en el grado superior. Desde nuestro punto de vista, esa contradicción no puede salvarse con el principio general de aplicación del precepto especial (art. 72.5 ARLP) sobre el general (art. 72.3 ARLP), a menos que se cambie la expresión “En ningún caso ...”. La contradicción también es patente con relación a lo prescrito en el art. 36.2 CP, porque el denominado periodo de seguridad que instaura para que un interno pueda ser clasificado en tercer grado no puede ser levantado en el caso de las categorías delincuenciales indicadas (delitos de terrorismo y cometidos en el seno de organizaciones criminales) ni aún contando con un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social y una buena evolución en el tratamiento reeducador (al respecto, ARRIBAS LÓPEZ, E. “Reflexiones en torno a los fines de la pena y a los regímenes de cumplimiento de la pena de prisión”, *RPJ*, nº 77, primer trimestre 2005, pág. 74).

El ARLP mantiene, a tenor de lo preceptuado en su art. 65.5 a), la eventual revisión de la clasificación en primer grado por la Central Penitenciaria de Observación pero cambia sus parámetros. El interno puede seguir solicitando la revisión pero, a diferencia de la regulación actual del art. 65.4 LOGP (en que puede hacerlo si un mismo Equipo reitera por segunda vez tal clasificación) en el ARLP está facultado para solicitarlo cuando “lleve un año continuado clasificado en primer grado”. La fórmula propuesta nos parece más clara, adecuada y garantista para el interno sin que pueda dar lugar, como ocurre con la actual, a interpretaciones dispares y a maniobras que puedan formalmente sortear el objetivo pretendido por la norma.

### 3.3.2. Preventivos

Hay algunas novedades en el ARLP en lo relativo al procedimiento de aplicación de su art. 10 con respecto a los preventivos. En primer lugar, por la estructura interna y términos de redacción del propio artículo 10 ARLP. En la regulación actual (art. 10.1 LOGP), si bien por una vía interpretativa analógica puede extenderse sin dificultad también a los preventivos, la necesidad de que la peligrosidad extrema e inadaptación deban ser apreciados por causas objetivas en resolución motivada (que se identifica con la resolución administrativa e clasificación inicial o regresión) se circunscribe a los penados (art. 10.1 LOGP). Sin embargo, el apartado 3 del art. 10 ARLP no distingue entre penados o preventivos para exigir que la peligrosidad e inadaptación deban ser apreciadas en resolución motivada.

En segundo lugar, en lo que nos parece un acierto de fondo, el art. 65.5 a) ARLP prevé, *ex novo*, la posibilidad de que la situación del preventivo que está sujeto a su art. 10 pueda ser revisada por la Central Penitenciaria de Observación cuando lleve un año en la misma pero lo hace, en lo que tenemos como un error formal y sistemático, como si el detenido o preso estuviese “clasificado en artículo 10” cuando realmente la actividad clasificatoria para con los internos preventivos, por pura definición, es inexistente<sup>23</sup>.

## 4. INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL

Para examinar como queda configurada la intervención jurisdiccional en el ARLP, vamos a distinguir las vías en que esa intervención puede producirse porque la Administración Penitenciaria deba emprender una actividad comunicativa de las que puede propiciar el propio recluso.

---

<sup>23</sup> Art. 65.5 ARLP:

“El interno podrá solicitar que la *revisión de su clasificación penitenciaria* [la cursiva es nuestra] se haga por la Central Penitenciaria de Observación en los siguientes casos:

a) Cuando lleve un año continuado clasificado en primer grado o como preventivo con aplicación del artículo 10 de esta Ley.  
b) [...]”

La inadaptación regimental y la peligrosidad extrema deben ser apreciadas “en resolución motivada” en virtud de lo previsto en el art. 10.3 ARLP. La misma norma quiere que de esa resolución se de cuenta al JVP. Por otro lado, dentro del art. 77.2 ARLP, dedicado a las competencias del JVP, “en materia de vigilancia penitenciaria”<sup>24</sup>, en la letra h) se contempla la siguiente: “Conocer de la clasificación en primer grado o la aplicación a los preventivos del artículo 10 de esta Ley”.

Salvo que el ARLP haya pretendido dibujar dos etapas secuenciales en el procedimiento de clasificación en primer grado o de aplicación de su art. 10 a preventivos, (distinguiendo, en una primera fase, la resolución motivada en que se aprecie la inadaptación o peligrosidad extrema y, en una segunda, el acuerdo de clasificación en primer grado o aplicación del art. 10 a preventivos), pretensión que consideramos improbable, el que el ARLP recoja en dos ocasiones (art. 10.3 y art. 77.2-h) que la Administración Penitenciaria deba poner en conocimiento de la autoridad judicial de Vigilancia Penitenciaria la clasificación en primer grado o aplicación de su art. 10 a preventivos nos parece redundante.

En comparación con la regulación actual, se ha suprimido en el art. 77.2-h ARLP que el conocimiento deba darse a propuesta del Director del establecimiento (art. 76.1-j LOGP). Sin embargo, no pensamos que con tal omisión se haya pretendido que el conocimiento que debe tener el JVP se deje al albur de que esa autoridad judicial pueda enterarse por otros medios distintos de la comunicación administrativa de clasificación en primer grado o de la aplicación del régimen cerrado a los preventivos. Por lo tanto, se entiende que tanto la previsión recogida en el art. 10.3 ARLP como la contemplada en su art. 77.2. h) se refieren a una comunicación que debe realizarse por parte de la Administración Penitenciaria en todo caso. Ahora bien, insistimos en que la comunicación del acuerdo de clasificación en primer grado a un penado o de la aplicación del art. 10 ARLP a un preventivo se consigne en dos ocasiones nos parece una reiteración innecesaria. Si, en todo caso, se considera conveniente mantener la duplicidad por imperativos garantistas podría hacerse alusión de alguna forma en el art. 10 ARLP, por razones de técnica legislativa, a la competencia jurisdiccional que después se incluye en el art. 77.2. h) ARLP.

Independientemente de lo anterior, como en el ARLP se mantiene el término “conocer” es válido todo lo dicho con anterioridad al respecto de la interpretación que del mismo debe hacerse, quedando por ello relevados de mayores comentarios al respecto<sup>25</sup>. No obstante, si es necesario decir que nos parece acertado que se hayan cambiado los términos de la dación de cuenta, habiéndose sustituido el “conocer del paso a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos” (art. 72.2-j LOGP) por “conocer de la clasificación en primer grado o la aplicación a los preventivos del artículo 10” (art. 77.2-h ARLP), ya que, además de evitar interpretaciones torcidas, en el ARLP la atribución competencial se dirige a la actuación administrativa de origen que puede dar lugar a ese “paso” (la clasificación en primer grado o la aplicación del art. 10 a detenidos y presos), no a una consecuencia

---

<sup>24</sup> El ARLP estructura las competencias del JVP diferenciando las que ejerce “en materia de ejecución de penas y medidas” (art. 76) de las que lo hace “en materia de vigilancia penitenciaria” (art. 77).

<sup>25</sup> Vid. al respecto apartado 5 Capítulo II.

de aquélla (el traslado a un establecimiento de régimen cerrado), que puede o no producirse<sup>26</sup>.

Con referencia a lo que mantuvimos al comentar el actual estatuto jurídico de los internos 1º/art. 10.2 LOGP, debemos decir que tampoco la redacción del ARLP se ajusta a la regla 53.5 RPE/96. En este sentido y en orden a lo que hemos mantenido, debían introducirse las modificaciones necesarias para que el JVP debiese conocer no sólo la sujeción inicial al régimen cerrado, sino también el mantenimiento de los internos en esa situación, una vez que la Administración, en los plazos establecidos, revisase la clasificación en primer grado de los penados o la aplicación del art. 10 ARLP a los preventivos<sup>27</sup>.

Aparte de lo que la Administración debe comunicar al JVP *ex officio*, el interno, si es penado, puede recurrir la clasificación en primer grado en base a lo preceptuado en el art. 77.2. c) ARLP que da competencia a aquél para: “Resolver, por vía de recurso, y en base a los estudios realizados por las Juntas de Tratamiento y, en su caso, por la Central Penitenciaria de Observación, las reclamaciones que los internos formulen sobre clasificación inicial, progresiones o regresiones de grado”. En el caso de los preventivos, la vía de acceso a la autoridad judicial de vigilancia la ofrece la competencia recogida en el art. 77.2. a): “Acordar lo que proceda sobre las quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario, o con la actividad prestacional de la Administración penitenciaria, en cuanto afecte a sus derechos”. No hay duda alguna, a tenor de los términos de esta atribución competencial, que un detenido o preso al que se ha aplicado el art. 10 ARLP puede quejarse de la misma.

En la regulación que el ARLP hace de la figura del JVP, en una muy acertada decisión dado el vacío normativo actual y consiguiente confusión, en el art. 78 se regulan determinados aspectos del procedimiento a seguir en la jurisdicción de vigilancia<sup>28</sup>. A nuestros efectos, es importante señalar que todos los autos son recurribles en reforma (art. 78.4 ARLP) y que, ante su desestimación y salvo en materia disciplinaria, podrá interponerse recurso de apelación (art. 78.5 ARLP), siendo competente para el conocimiento y resolución de éste la Audiencia Provincial en cuya demarcación se encuentre el centro penitenciario, salvo que la resolución impugnada hubiera sido dictada por un Juzgado Central de Vigilancia, en cuyo caso será competente la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (art. 78.6 ARLP).

Las anteriores normas de procedimiento, obviamente, son de aplicación a las resoluciones que el JVP adopte con relación a la sujeción al régimen cerrado, tanto si lo hace en virtud de la dación de cuenta que debe hacer la Administración como si actúa en virtud de un recurso o de una queja del propio recluso. Con la regulación actual es

---

<sup>26</sup> Pensemos en los casos en que el interno permanece en un Establecimiento que dispone de un departamento de régimen cerrado.

<sup>27</sup> Vid. apartado 10.1 Capítulo-II.

<sup>28</sup> El Consejo de Ministros de 04-04-97 aprobó el denominado Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, iniciándose su tramitación parlamentaria que, finalmente, quedó en “vía muerta”. Comentarios sobre el Proyecto están recogidos por RACIONERO CARMONA (RACIONERO CARMONA, F., *Derecho Penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*, Dykinson, Madrid, 1999, págs. 297 y ss.

defendible, por vía exegética, la posibilidad de presentación de un recurso de apelación también en el caso de que el interno recurra una previa decisión administrativa, lo que cambia en el ARLP es la competencia para el conocimiento del recurso en el caso de los penados: actualmente recae en el Tribunal sentenciador y en el ARLP en la Audiencia Provincial o Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional. Lo postulado con respecto a la acumulación de expedientes en el JVP en el caso de que el interno se alce contra la decisión administrativa sería perfectamente aplicable ahora teniendo en cuenta la doble posibilidad de entrada del asunto en el órgano jurisdiccional<sup>29</sup>.

Lo que el ARLP no contempla en el caso de los preventivos, a diferencia de lo que ocurre actualmente, es la puesta en conocimiento a la Autoridad Judicial de la que dependen, de la aplicación de su art. 10. Esta comunicación resulta necesaria y<sup>30</sup>, por lo tanto, debería mantenerse aunque fuese cambiando los términos que la reflejen para evitar una interpretación que diese pie a una concurrencia competencial, que, no obstante, tampoco hoy día se mantiene<sup>31</sup>.

## 5. PERMISOS DE SALIDA

La regulación de los permisos penitenciarios se acomete en los arts. 47 y 48 ARLP. Con respecto a los permisos extraordinarios, el art. 47.1 ARLP sigue reconociendo la posibilidad de salida tanto a los penados como a los preventivos, independientemente del grado de clasificación en que se encuentre o de si tienen aplicado o no su art. 10. Los términos en que está redactado el precepto cambian con respecto a lo actualmente contemplado (art. 47.1 LOGP) pero la conclusión general debe seguir siendo la misma.

Tampoco hay excesivas variaciones de fondo por lo que toca a los permisos ordinarios. El ARLP, igual que la LOGP, emplea la técnica de la omisión para excepcionar a los clasificados en primer grado de los permisos ordinarios. Sólo se mencionan a los penados clasificados en segundo y en tercer grado (art. 47. 2 y 3 ARLP), no a los que lo estén en el primero. Por otro lado, ya no se reconoce la posibilidad de que los internos preventivos disfruten permisos ordinarios, lo cual resulta plausible<sup>32</sup>.

No deja de llamar la atención que en el ámbito subjetivo de aplicación del art. 48.1 ARLP, dedicado a “legalizar” las salidas programadas contempladas actualmente sólo a nivel reglamentario<sup>33</sup>, no se mencione sólo a los penados, sino que se hace, genéricamente, a los “internos”, lo cual, en principio, no descartaría ni a los preventivos, tengan o no aplicado el art. 10 ARLP, ni a los penados clasificados en primer grado. No obstante la apreciación anterior, es cierto que, estando destinadas tales salidas “a aquéllos internos que ofrezcan garantías de hacer un uso correcto y adecuado de las

---

<sup>29</sup> Vid. apartado 5 Capítulo-II

<sup>30</sup> Vid. apartado 5 Capítulo-II.

<sup>31</sup> Así, podría cambiarse el actual “...dando cuenta...” por “comunicar” o “notificar”.

<sup>32</sup> Vid. apartado 6 Capítulo-II.

<sup>33</sup> Hablando muy en general, estas salidas están previstas para la realización de actividades específicas de tratamiento, siendo su duración máxima, salvo casos excepcionales, de dos días y debiendo autorizarla el JVP si su duración es superior a cuarenta y ocho horas (art. 48. 1, 2, 3 y 4 ARLP).

mismas” (art. 48.1 ARLP), no parecería demasiado razonable proporcionarlas a los que están situados en un régimen penitenciario cerrado por su peligrosidad extrema o por su inadaptación manifiesta<sup>34</sup>. No obstante, no estaría de más que en el ARLP se hubiese acotado su ámbito subjetivo de aplicación a los penados clasificados en segundo y tercer grado. Es precisamente la limitación a los penados de segundo grado de tratamiento la que hace que ni los clasificados en primer grado ni los preventivos puedan “acudir regularmente a una institución exterior para la realización de un programa concreto de atención especializada [...]” (art. 48.4 ARLP), otra modalidad de salida actualmente sólo prevista reglamentariamente y que también se “legaliza”.

## 6. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN TRATAMENTAL EXTRAPENITENCIARIA

El art. 69.2 ARLP cambia los términos de redacción del art. 69.2 LOGP pero mantiene la exclusión de fondo de los internos sujetos al régimen cerrado de la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria, otra vez por la vía tácita: “A los efectos de favorecer los procesos de rehabilitación y reinserción social de los internos en las distintas modalidades de vida de los regímenes ordinario y abierto, se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones y asociaciones públicas o privadas dedicadas a los mencionados fines [...]”. Nada hay que añadir a lo expuesto al comentar la redacción actual, volviendo a decantarnos por que esa colaboración y participación no quede excluida<sup>35</sup>.

## 7. ASPECTOS REGIMENTALES

Excepción hecha de la acertada mención a los “departamentos”, que se añade a la de “centros”, el art. 10.4 ARLP caracteriza de forma idéntica a como lo hace el art. 10.3 LOGP el régimen de los espacios penitenciarios de régimen cerrado: limitación de las actividades en común y mayor control y vigilancia sobre los internos. Ahora bien, su inciso final añade: “[...] sin que en ningún caso el tiempo diario de salida al patio pueda ser inferior a tres horas en los departamentos especiales y a cuatro en los establecimientos o departamentos de régimen cerrado.”

Nuevamente, con la mención anterior, el ARLP eleva al rango normativo de ley formal lo anticipado por el RP/96, fijando un mínimo de horas de salida al patio<sup>36</sup>. El ARLP no entra en más detalles con relación al régimen a aplicar en los espacios penitenciarios de régimen cerrado o de régimen especial y, desde nuestro punto de vista, si debería haberlo hecho, por lo menos, para fijar también los máximos<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Tampoco podemos considerar adecuado la utilización de estas salidas programadas con internos preventivos aunque no hayan caído en la órbita del art. 10 ARLP. Las razones apuntadas sobre la finalidad de la prisión preventiva son extrapolables ahora (vid. apartado 6 Capítulo-II).

<sup>35</sup> Vid. apartados 7 Capítulo-II, 8 Capítulo-V y 4.2 Capítulo-VI.

<sup>36</sup> Arts. 93.1.1ª y 94.1ª RP/96.

<sup>37</sup> Vid. apartados 5.2.1 y 5.3.1 Capítulo-V.

¿Es acertado que una norma con rango de ley orgánica descienda a fijar el mínimo de horas de patio que corresponde a los internos sometidos a una determinada categoría regimental?; como acabamos de decir, ¿por qué regular los mínimos y no también los máximos? Si se entra en esa dinámica regulativa, ¿no hubiese sido deseable que también se determinasen los mínimos de patio de los internos que se encuentran en régimen ordinario? ¿No hubiese sido más acertado establecer el mínimo de horas de patio que debe corresponder a cualquier interno, independientemente de su adscripción regimental? Estas cuestiones y otras de parecido tenor suscita la novedad incorporada al ARLP. Intentaremos responder a las cuestiones planteadas.

Desde luego es una cuestión discutible, pero no es excesivamente adecuado que una norma jurídica de máximo nivel, ni siquiera por unos mal entendidos imperativos garantistas, descienda tanto en un determinado aspecto. No estamos defendiendo que no deba estar fijado, en una norma jurídica de rango adecuado, el mínimo tiempo de patio que corresponda a los internos sujetos al régimen penitenciario más duro y expeditivo. Nos estamos refiriendo sólo a la adecuación del rango de la norma jurídica reguladora al objeto de regulación. Por supuesto, no era defendible que las horas de patio que debían corresponder como mínimo a los internos 1º/art. 10.2 LOGP quedasen al albur de lo que pudiesen acordar las respectivas Juntas de Régimen y Administración (JRA) o los Directores de los Centros<sup>38</sup>, ni siquiera que fuese el órgano administrativo responsable del sistema penitenciario el que lo hiciese mediante instrucciones u órdenes de servicio<sup>39</sup>. Lo adecuado y defendible para nosotros es que sea una norma como la actual (RP/96), con rango normativo de Real Decreto, la encargada de fijar un aspecto regimental como los mínimos de horas de patio que pueden corresponder a un determinado grupo de internos.

¿Cuáles son nuestros argumentos para defender esta postura? Pues, sencillamente, el que la dinámica del sistema penitenciario y la situación de los Establecimientos que forman parte del mismo ha pasado y pasará por muy distintas situaciones y coyunturas, unas caracterizadas por una convivencia más o menos pacífica y ordenada y otras por épocas en que la convivencia no sea tan buena o la situación se caracterice por una gran conflictividad. El que, en cualquier situación y circunstancia, quede fijado al máximo nivel normativo los mínimos de tiempo de patio de los internos adscritos al régimen penitenciario más duro y contundente por su peligrosidad extrema o por su manifiesta inadaptación puede suponer, dicho sin ambages, un verdadero obstáculo para la reconducción a la normalidad de ciertas situaciones. Imaginemos por un momento, el procedimiento parlamentario que habría que transitar y los consensos a los que habría que llegar, para modificar un precepto que formase parte de la futura Ley Orgánica Penitenciaria. Sin embargo, si ese mismo precepto estuviese integrado, como ocurre ahora, en una norma reglamentaria, con rango de Real Decreto del Consejo de Ministros, queda garantizado por un lado, que no pueda modificarse de forma más o menos caprichosa y, por otro, que llegada una situación de necesidad, pueda actuarse por quien legítima y legalmente asume la

---

<sup>38</sup> Situación que se producía antes de la entrada en vigor de la Orden-Circular de 26 de junio de 1989 (OC/26-06-89) por la que se aprobaron las normas comunes tipo para los internos 1º/art. 10.2.LOGP

<sup>39</sup> Circunstancia que se vino produciendo desde la OC/26-06-89 acabada de mencionar hasta la entrada en vigor del RP/96.

dirección de la política interior del Estado, de la cual forma parte, naturalmente, la política penitenciaria.

En apoyo último a nuestra idea, debemos mencionar la STC 119/1996, de 8 de julio, que apreció que el art. 10 LOGP daba cobertura suficiente a un mínimo de horas de patio establecido por la vía de la normativa interna sin rango reglamentario<sup>40</sup>. Cuánto más debemos considerar suficiente la cobertura si la fijación se realiza a un nivel normativo de Real Decreto.

## **8. EL SUPUESTO EXCEPCIONAL DE CUSTODIA Y VIGILANCIA INTERIOR DE UN ESTABLECIMIENTO CERRADO O DE UN DEPARTAMENTO ESPECIAL**

La Disposición Final Primera ARLP dice:

1. “Los derechos reconocidos a los internos en esta Ley podrán ser suspendidos, parcial y temporalmente, por acuerdo del titular del Ministerio o Departamento autonómico competente en materia penitenciaria, en los supuestos de graves alteraciones del orden en un establecimiento que obliguen a la autoridad penitenciaria a requerir la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencias en el territorio en materia de seguridad pública.
2. Desde el momento que intervengan dichas Fuerzas, su jefe asumirá la dirección del establecimiento penitenciario en cuanto a la seguridad, vigilancia, custodia y restauración del orden, sin perjuicio de continuar la autoridad penitenciaria en la dirección de las actividades de tratamiento, procedimientos administrativos y judiciales, relaciones con las autoridades judiciales, régimen económico-administrativo y funciones asistenciales.
3. Independientemente del supuesto contemplado en el apartado anterior, los Ministerios o los Departamentos autonómicos con competencias en materias penitenciarias y de seguridad pública podrán acordar, por razones excepcionales de seguridad, que la custodia y la vigilancia interior de un departamento de régimen cerrado o de un departamento especial corresponda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
4. En los supuestos comprendidos en los dos apartados anteriores se dará cuenta inmediata del acuerdo adoptado por el Ministerio o Departamento autonómico competente a las Comisiones Parlamentarias correspondientes, a efectos de que adopten las resoluciones que sean procedentes.”

En lo que se refiere a la estructura interna de la Disposición Final Primera ARLP, lo que en la LOGP era su párrafo inicial sin numeración alguna, ahora va precedido del número 1 pero, ello no obstante, los problemas interpretativos a los que nos referimos cuando comentamos la redacción vigente no han quedado obviados<sup>41</sup>, a no ser, claro está, que no se haya querido descartar completamente que los derechos de los internos puedan quedar suspendidos parcial y temporalmente, además de en el caso de graves alteraciones del orden en un establecimiento que obliguen a la autoridad penitenciaria a requerir la intervención de las FCSE (número 2), también en los supuestos en que, por razones excepcionales de seguridad, la vigilancia y seguridad interior “de un departamento de régimen cerrado o de un departamento especial”

---

<sup>40</sup> Vid. apartado 4.2 Cap. IV.

<sup>41</sup> Vid. apartado 9 Capítulo-II.

corresponda a aquéllas (número 3). Si no es esa la voluntad de los redactores del ARLP, tal y como ya hemos propuesto, la redacción de esta disposición debería modificarse<sup>42</sup>.

En este sentido, si lo que se pretende es que la suspensión de los derechos de los internos quede únicamente constreñida al supuesto, siempre temporal, de graves alteraciones del orden en un centro, las consecuencias (suspensión de los derechos de los internos e intervención de las FCSE) y su antecedente (graves alteraciones del orden) deben quedar aisladas en un número o apartado único, desgajado completamente del otro supuesto de intervención de aquéllas que puede ser no meramente coyuntural, sino tener un cierto grado de permanencia.

Independientemente de lo anterior, las modificaciones que el ARLP introduce en el supuesto de que la vigilancia se atribuya a las FCSE son las siguientes:

-El acuerdo actualmente corresponde a los Ministerios de Justicia e Interior, en el ARLP “a los Ministerios o los Departamentos con competencias en materias penitenciarias y de seguridad pública”.

-Actualmente el motivo de tal acuerdo son “razones de seguridad pública” y en el ARLP “razones excepcionales de seguridad”.

-El espacio penitenciario a vigilar en la actualidad se define en la LOGP como “un establecimiento cerrado” o “un departamento especial de éste” y en el ARLP como “un departamento de régimen cerrado” o “un departamento especial”.

En general las modificaciones reseñadas son adecuadas y ajustadas a la realidad actual, remarcándose, en todo caso, que las razones de seguridad para la adopción del acuerdo deben ser “excepcionales”.

## 9. CONCLUSIONES

A) El ARLP (art. 10.1) sigue señalando espacios penitenciarios de régimen cerrado pero, como hace el RP/96, discrimina los lugares de destino en atención al motivo determinante de la sujeción a esa categoría regimental (peligrosidad extrema o inadaptación manifiesta), definiendo así dos tipos de vida prisional dentro de la misma.

Teniendo en cuenta que la peligrosidad extrema y la inadaptación son realidades ontológicamente distintas, esa diferenciación, a nuestro juicio, puede causar dos problemas si un eventual desarrollo reglamentario del ARLP, como es previsible, sigue los derroteros del RP/96: 1º) la evolución favorable de un interno en el que se ha apreciado peligrosidad extrema implicaría que se le tratase como inadaptado, 2º) quedaría bloqueada normativamente la asignación al régimen cerrado de un interno en el que se apreciase una peligrosidad extrema no cualificada por la comisión de determinados actos durante el internamiento (peligrosidad extrema originaria, peligrosidad extrema no cualificada). La solución a los mismos pasaría, primero, por diferenciar

---

<sup>42</sup> Vid. apartado 9 Capítulo-II.

dos niveles distintos de peligrosidad extrema y, segundo, por modificar las normas de asignación de los internos a los espacios penitenciarios de régimen cerrado.

El ARLP (arts. 10.2 y 16.2.b) termina con la exigencia de que, en los casos de sujeción al régimen cerrado, los preventivos deban estar separados de los penados, pudiendo compartir, por lo tanto, los mismos espacios penitenciarios.

B) Con respecto a los motivos de sujeción al régimen cerrado, el ARLP mantiene la peligrosidad extrema (arts. 10.1 y 63.6) mientras que, como novedad, requiere que la inadaptación, que como tal también mantiene, sea manifiesta (arts. 10.1 y 63.6) y grave (art. 63.6).

La posibilidad contemplada actualmente de que el interno clasificado en primer grado pueda solicitar que su próxima revisión de grado la realice la Central Penitenciaria de Observación, con una configuración que la refuerza y perfecciona, se sigue recogiendo en el ARLP (art. 65.5-a). Constituye una plausible novedad del Anteproyecto que también los preventivos sujetos al régimen cerrado puedan solicitar la revisión de su situación por la Central (art. 65.5-a ARLP)

La exhortación a que la permanencia de los internos en régimen cerrado será por el tiempo necesario se mantiene en el ARLP (art. 10.5) y, evidentemente, sirve de refuerzo a la cláusula general aplicable a los penados de no mantenimiento en un grado inferior cuando por su evolución favorable y positiva se hagan merecedores a la progresión (art. 72.3 ARLP).

C) Las previsiones de la LOGP con respecto a la intervención jurisdiccional provocada por la comunicación administrativa, si bien con una distinta configuración, se mantiene en el ARLP tanto para los penados como para los preventivos; ahora bien, se hace en dos preceptos distintos (arts. 10.3 y art. 77.2.h), lo cual resulta redundante.

Para que el ARLP se acomodase a la regla 53.3 RPE/06, debía preverse que el JVP tuviese que conocer también del mantenimiento de los internos en régimen cerrado, no sólo de la sujeción inicial al mismo.

Como actualmente ocurre en la LOGP, la intervención del JVP que provoca la comunicación administrativa es independiente del recurso o queja que el interno pueda presentar a iniciativa propia.

Desaparece, en el caso de los preventivos, la necesidad de dar cuenta de la aplicación del art. 10 ARLP a la autoridad judicial de la que dependen. Desde nuestro punto de vista, debía mantenerse la dación de cuenta a los únicos efectos de notificación o conocimiento.

D) En el ARLP se conserva la exclusión de los permisos de salida ordinarios a los internos sujetos al régimen cerrado, tanto para penados como para preventivos, que ya ni siquiera menciona. Sin embargo, *a priori*, en la letra del Anteproyecto, no quedan excluidos de la posibilidad de disfrutar salidas programadas (art. 48.1 ARLP), lo cual debería hacerse. Sí los excluye, en cambio, de las salidas regulares a instituciones exteriores para la realización de programas concretos de atención especializada (art. 48.4 ARLP).

E) La exclusión tácita de la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria en el régimen cerrado contenida en la LOGP (art. 69.2), sigue en el ARLP (art. 69.2). No consideramos que en una futura reforma de la Ley Penitenciaria esa posibilidad de intervención debiese quedar excluida.

F) A la caracterización actual del régimen cerrado por las limitaciones a las actividades en común y el mayor control y vigilancia, el ARLP (art. 10.4) añade el mínimo de horas de patio que los internos deben tener, sin que consideremos adecuado que sea la Ley Penitenciaria la norma que establezca esos mínimos, especialmente tomando en consideración la jurisprudencia constitucional recaída al respecto sobre el art. 10 LOGP. De cualquier forma, al lado de los mínimos, debería haber fijado también los máximos.

G) La previsión actual de custodia y vigilancia interior de un establecimiento cerrado o de un departamento especial permanece en el ARLP (Disposición Final Primera, número 3). Desde nuestro punto de vista, tanto en la LOGP como en el ARLP, por la estructura interna y sistemática de la disposición que contiene esa posibilidad custodial, no se excluye de forma categórica que los derechos de los internos puedan ser suspendidos en ese supuesto de custodia y vigilancia interior, lo cual consideramos criticable y, consecuentemente, necesitado de reforma.

# **CAPÍTULO VIII**

**Los efectos preventivos del  
régimen cerrado:  
aproximación al estudio  
criminológico de las muertes  
por agresión producidas en  
los establecimientos  
penitenciarios en el período  
1990-2008**



Que la legislación penitenciaria, al lado del ordinario y el abierto, prevea el régimen cerrado tiene un fundamento básicamente securitario. En efecto, con la aplicación del mismo a determinados internos caracterizados por su peligrosidad extrema o por su inadaptación (art. 10.1 LOGP), se trata de asegurar la vida e integridad personal, ya sean de otros internos, profesionales penitenciarios u otras personas, y una convivencia ordenada y pacífica en el interior de los Establecimientos Penitenciarios, previniendo acciones que puedan comprometerlas

Ahora bien, debemos preguntarnos si el régimen cerrado previsto en la LOGP tiene realmente los efectos preventivos que constituyen su razón de ser y si estos han variado con las diferentes configuraciones normativas reglamentarias y no reglamentarias que el mismo régimen cerrado ha tenido a lo largo del tiempo. ¿Cómo podemos intentar contestar a esa pregunta? Si estamos de acuerdo en que la comisión de delitos en los Centros Penitenciarios, además de lesionar o poner en peligro bienes jurídicos fundamentales (vida, integridad, etc.), altera el marco convivencial, una de las formas de contestar a esa pregunta sería, desde una perspectiva criminológica, estudiar la posible incidencia del régimen cerrado y sus diferentes configuraciones normativas (variable independiente) en alguna de las infracciones penales que se cometen en prisión (variable dependiente). Ese es el objetivo de este Capítulo para lo cual, obviamente, abandonamos el análisis normativo y el método deductivo que es consustancial al Derecho y que, básicamente, hemos seguido hasta ahora para adentrarnos en el terreno de lo empírico con la utilización del método inductivo propio de la Criminología.

## **1. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO**

Que dentro de las cárceles se comenten delitos no es ningún secreto para nadie. Desde un punto de vista jurídico-penal y con referencia a las teorías penales, tal aseveración implica que, desde la perspectiva de la prevención especial, los pretendidos efectos inocuidadores, asegurativos o inhabilitadores de la pena privativa de libertad

son siempre relativos, nunca absolutos. Desde un enfoque criminológico, la anterior se trataría de una aseveración sobre la que los datos que se van a ofrecer en el estudio acometido en este Capítulo son una prueba evidente.

Teniendo en cuenta que, al menos hasta donde alcanzamos a ver, los delitos cometidos en prisión no han sido objeto de un excesivo interés por parte de la investigación criminológica en nuestro país, vamos a introducirnos en la criminalidad carcelaria, a través del estudio de algo muy concreto: las muertes por agresión que se han producido en los establecimientos penitenciarios entre los años 1990 y 2008.

¿Cómo abordaremos ese estudio? En primer lugar, justificaremos, a nivel general, el interés criminológico que reviste el análisis de la delincuencia que se produce en prisión desde diferentes enfoques para centrarnos, a renglón seguido, específicamente, en la manifestación delictiva que constituyen las muertes violentas producidas en el ámbito prisional, su gravedad y trascendencia. En un apartado dedicado a cuestiones metodológicas, perfilaremos, con la máxima precisión posible, cuál ha sido concreto objeto de estudio de nuestra investigación criminológica, para referirnos después a la doble perspectiva de análisis que hemos utilizado, cuantitativa y cualitativa -con la advertencia, que ya interesa ahora poner de relieve, de que, por lo que se refiere al enfoque cualitativo, el análisis ha sido sólo parcial- y a las fuentes de información que han servido para materializarlo. En el siguiente apartado nos centraremos en la determinación del número de muertes violentas producidas cada año analizado y su problemática, por razón de que no han dejado de presentarse algunas dificultades para hacerlo.

Enmarcada en la primera perspectiva de análisis -estudio cuantitativo o análisis macro- expondremos seguidamente la evolución de las muertes violentas (variable dependiente), tanto en términos absolutos como relativos, y el análisis de aquellas circunstancias (variables independientes) que, además del régimen cerrado, para nosotros, podrían explicar las fluctuaciones en la tasa anual de muertes violentas producidas, en algunos momentos muy llamativas, que son observables en el periodo temporal al que nos hemos circunscrito, decantándonos, entre ellas, por la variable que, siempre desde nuestro punto de vista, está en mejores condiciones de explicar los cambios cuantitativos que se han ido produciendo. Esta variable no es otra que el control y seguimiento de determinados internos y la intensificación de las medidas de seguridad, dentro de la cual ocupa un lugar preeminente el régimen cerrado.

Desde la perspectiva de análisis cualitativa, prestaremos atención al sexo tanto del agresor como de la víctima, a la distribución mensual de los hechos, a su momento de aparición, al lugar, a los medios utilizados para causar la muerte y a los motivos probables del incidente. Además, dentro de la misma perspectiva, aludiremos a determinados datos penales y penitenciarios con relevancia criminológica de algunos de los agresores, recogidos en el análisis de las fuentes de información utilizadas para el estudio fenomenológico, que nos han servido para reforzar la tesis que mantenemos (siempre aproximativa y provisional) sobre la variable independiente que, a nuestro juicio, mejor puede explicar los cambios en la tasa de muertes violentas y que, por consiguiente y en función de sus distintas configuraciones, tiene efectos preventivos.

Terminaremos el Capítulo exponiendo nuestras conclusiones -de todo punto provisionales y caracterizadas, pensamos, por su refutabilidad<sup>12</sup>- y la conexión y compatibilidad de las mismas, dentro de la teoría criminológica contemporánea, con el denominado *paradigma de las carreras criminales*. No realizar esa conexión y ese juicio de compatibilidad hubiera supuesto habernos dedicado a hacer una “mera recopilación de datos” y, como esa, desde luego, no era nuestra última pretensión, insistimos, hemos vinculado y relacionado en lo posible “datos y teorías”<sup>13</sup>.

Si se ha llegado a afirmar que es más lo que se escribe con relación a la Criminología (sobre su concepto, objeto, método, sistema o funciones) que lo que se investiga empíricamente<sup>4</sup>, peor o mejor, en este Capítulo presentamos un trabajo de investigación y no otra cosa y por ello, las referencias bibliográficas en que nos hemos apoyado no son excesivamente abundantes. En primer lugar, por la razón de que hemos preferido centrarnos en arropar lo mejor posible los argumentos que apoyan nuestras conclusiones (siempre provisionales) con los datos obtenidos de las fuentes de información que hemos utilizado y no amontar textos que, con referencia concreta a nuestro objetivo (evaluar los efectos preventivos del régimen cerrado), dicho sea de paso y en segundo lugar, no se nos antojan numerosos, al menos hasta donde hemos podido comprobar.

## 2. EL INTERÉS CRIMINOLÓGICO DE LA DELINCUENCIA PRODUCIDA EN EL MEDIO PENITENCIARIO

Si en prisión se pueden cometer y se siguen cometiendo delitos, so pena de caer en posturas, éticamente inadmisibles y socialmente suicidas, de indiferencia hacia lo que pueda acontecer en prisión y con las personas presas mientras no delincan en el medio libre, desde un punto de vista criminológico y a nivel general, puede resultar interesante plantear el estudio, desde diferentes perspectivas y partiendo de distintos enfoques, de la criminalidad en el medio penitenciario. Este interés puede justificarse por varias razones de las que, en principio y a salvo, evidentemente, de matizaciones, merece la pena destacar las siguientes:

---

<sup>1</sup> SERRANO MAILLO, siguiendo a POPPER, recoge que “un sistema científico consiste en un conjunto de hipótesis relacionadas que pueden someterse a contrastación a través de la observación de hechos”; consecuentemente, científico será todo sistema o hipótesis que se puede negar sometiendo los hechos a observación, lo cual se conoce como “*criterio de refutación*” (SERRANO MAILLO, A., *Introducción a la Criminología*, 4ª ed., Madrid, 2005, pág. 35 y sus referencias a POPPER). Ahora bien, siendo la refutabilidad un concepto graduable, “cuando más fácil de refutar sea una teoría o hipótesis, mayor contenido empírico tendrá y en principio será científicamente superior” (*ibid.*, pág. 223).

<sup>2</sup> Interesa remarcar la provisionalidad de nuestras conclusiones. “Popper explica de manera muy afortunada que el hecho de que no podamos obtener nunca certezas definitivas, sino sólo provisionales, no contradice la asunción de realismo que subyace a la ciencia positiva, sino que precisamente cuando se refuta una hipótesis es que se ha tocado la realidad –de lo cual se infiere que ésta existe” (SERRANO MAILLO, A., *op. cit.*, pág. 48 y su referencia a POPPER). Un poco más adelante, el mismo autor afirma que nunca podremos estar seguros de que nuestros conocimientos o nuestras teorías sean completamente verdaderos, para continuar indicando, con nueva referencia a POPPER, que “no es posible verificar -o sea demostrar definitivamente- ninguna teoría; la ciencia, por el contrario, se caracteriza más bien por el *sistema de ensayo-error*” (*ibid.* pág. 49). *Provisionalidad y ensayo* son, obviamente, notas a destacar de nuestras conclusiones

<sup>3</sup> GARRIDO, V., STANGELAND, P. y REDONDO, S., *Principios de Criminología*, 3ª ed., Valencia, 2006, pág. 87.

<sup>4</sup> GARCÍA-PABLOS de MOLINA, A., *Tratado de Criminología*, Valencia, 1999, pág. 46 y su referencia.

-A nivel *macro*, las posibilidades de medición de las tasas de criminalidad dentro de los establecimientos penitenciarios como unidad agregada, la observación de sus tendencias, su correlación con algunas variables que se podrían considerar como independientes (infraestructuras, masificación, conflictividad, clasificación penitenciaria, etc., etc.) puede orientar, en algunos aspectos, importantes decisiones de política penitenciaria<sup>5,6</sup>.

-También desde un enfoque macro y, sin duda, con multitud de dificultades metodológicas a sortear, podría intentarse algún estudio comparativo, especialmente con relación a ciertos delitos, entre las tasas de criminalidad “generales” y las de la criminalidad “carcelaria”.

-Dicho sólo tentativamente y con todas las reservas del mundo, podría utilizarse también el medio prisional para testar algunas hipótesis derivadas de distintas teorías criminológicas.

-También cabría el estudio de cuestiones relacionadas con los posicionamientos que sostienen que el internamiento en prisión genera una particular subcultura que podría explicar en parte la criminalidad producida en su seno.

-Si, por definición, los protagonistas de las acciones delictivas carcelarias ya han delinquirido en el exterior, desde una perspectiva *micro*, por ejemplo, podría plantearse el análisis longitudinal de carreras delictivas en términos de paralización, continuidad, diversificación, agravamiento, etc., etc. ¿Por qué algunos delincuentes siguen cometiendo infracciones en prisión, revelando así una especial “energía” y perseverancia criminal?, ¿por qué otros no?, ¿también en las trayectorias criminales en prisión hay un descenso en la curva de acciones delictivas perpetradas por el sujeto en función de la edad o de otras circunstancias?; eventuales investigaciones y estudios sobre estas y otras cuestiones que podrían plantearse pueden ser, a nuestro modo de ver, muy atractivas desde un punto de vista criminológico.

-Dado que los sujetos pasivos de las acciones delictivas carcelarias son, a su vez y también por definición, internos y también en un nivel micro, podría plantearse algún estudio victimológico relacionado con ellos.

-Desde ambas perspectivas, macro y micro, el hecho de que, en mayor o menor medida, se sigan cometiendo delitos en prisión, puede resultar interesante para valorar, en el ámbito carcelario, la eficacia preventiva de las penas. A este respecto, conviene llamar la atención que para el condenado que en la cárcel sigue cometiendo delitos, desde la vertiente de la prevención especial la pena de prisión no le ha intimidado ni corregido ni inocuizado y, desde el de la prevención general, la amenaza de una nueva pena a imponer sigue sin intimidarle.

---

<sup>5</sup> Sobre la distinción entre los niveles micro y macro de análisis criminológico, SERRANO MAÍLLO, A., *op. cit.*, págs. 198-203.

<sup>6</sup> Sobre variables, *ibid*, pág. 191 y ss.

### 3. LAS MUERTES VIOLENTAS PRODUCIDAS EN PRISIÓN

Con el objetivo último de evaluar los efectos preventivos del régimen cerrado, este Capítulo va a estar dedicado a analizar las muertes por agresión producidas en los establecimientos penitenciarios dependientes de la hoy Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior (SGIP) en el periodo 1990-2008. Ahora bien, como estudio criminológico aislado, lo que vamos a exponer, en algunos aspectos, seguramente planteará nuevos interrogantes y, por ello, debemos poner de manifiesto sus limitaciones y la posibilidad de que tenga continuidad en ulteriores investigaciones<sup>7</sup>. Desde una perspectiva criminológica, se trata, pues, de un estudio tributario de mejoras, matizaciones y adiciones con datos e información cuya búsqueda, recopilación y tratamiento exige, como todo proyecto avanzado de investigación, una inversión de recursos (personales y materiales) y tiempo que supera los objetivos que nos hemos propuesto<sup>8</sup>.

Partiendo del interés criminológico evidente que, al menos desde nuestro punto de vista, tiene el estudio de la delincuencia que puede producirse en prisión, le elección del específico tema indicado está motivado por las siguientes razones:

-La primera es por la innegable trascendencia y gravedad que, desde diferentes puntos de vista, tiene el fallecimiento de una persona en prisión, especialmente si esta se ha producido por la acción violenta de otra. En este sentido y, por supuesto, sin caer en posturas maximalistas, la muerte violenta de un interno en prisión representa un “fracaso” de la Institución Penitenciaria, en ocasiones, todo lo inevitable que se quiera, pero un fracaso a fin de cuentas.

-A salvo de otras consideraciones, las personas ingresadas en cualquier establecimiento penitenciario están inmersas en una relación especial de sujeción, de la que se derivan una serie de derechos y deberes recíprocos interno-Administración y uno de los que a ésta incumbe legalmente es velar por la vida, integridad y salud de los internos, situándose así en una peculiar posición de garante<sup>9</sup>. Para mejor cumplir con ese deber de velar por la vida de los reclusos, para evitar esos fracasos, contar con estudios descriptivos y, un más allá, de alguna forma explicativos sobre una realidad delictiva palmaria puede ser de muchísima ayuda para emprender las acciones preventivas necesarias, mantener las existentes o perfeccionarlas<sup>10</sup>. Con sus limitaciones,

---

<sup>7</sup> En este sentido, estamos convencidos, como decíamos un poco más atrás, de que el espacio carcelario tomado como unidad agregada de investigación criminológica presenta aspectos muy prometedores.

<sup>8</sup> Por ejemplo, resultaría de especial interés el planteamiento de *estudios longitudinales sobre los autores de las muertes violentas*, el acceso a toda su documentación penal, procesal, penitenciaria, a los estudios de personalidad que han podido hacerse, etc. etc.

<sup>9</sup> El apartado 4 del artículo 3 de la LOGP dice: “La Administración penitenciaria velará por la vida, integridad y salud de los internos”.

<sup>10</sup> “*Dentro de la concepción científica* podemos distinguir *dos actividades*, como vías para la obtención de conocimientos: *describir* y *explicar*. Una descripción, por completa y exacta que sea, no constituye sucedáneo de una explicación. Aunque sepamos con todo detalle lo que ha sucedido, no obstante, el proceso puede resultarnos incomprensible. Nuestra profunda exigencia de conocimiento no se sacia sino tras una explicación satisfactoria. Entonces ya no sólo sabemos lo que sucede, sino bajo qué condiciones sucede. Este segundo saber lo alcanzamos porque, junto al conocimiento de los hechos individualizados, conocemos además las *relaciones regulares entre ellos* [la cursiva es nuestra]. Por esto las explicaciones alcanzan mayor rango que las descripciones en la concepción científica” (KAISER, G., *Introducción a la Criminología*, 7ª ed., Traducción-Dirección de José M. RODRÍGUEZ DEVESA, Madrid, 1988, pág. 242).

ya reconocidas, nuestro trabajo no sólo describe, sino que trata de explicar y, al hacerlo, queda en parte comprometido con un posicionamiento teórico del que, pensamos, pueden extraerse consecuencias prácticas y operativas evidentes<sup>11</sup>.

-Quizá las conclusiones, pocas y siempre provisionales, que quepa extraer del estudio del tema pueda ser extrapolable a otros fenómenos delictivos incurridos en la criminalidad penitenciaria.

¿Por qué hemos escogido el periodo 1990-2008? Bien, primero, porque se trata de un periodo no excesivamente corto que utiliza los datos más recientes posibles para permitir la observación de la evolución de la tasa de muertes violentas en prisión durante un buen número de años. Segundo, porque se ha tratado de un lapso temporal en el que el sistema penitenciario español ha sufrido hondas transformaciones; en este sentido puede aludirse, por ejemplo, a la ejecución del plan de infraestructuras y, aún con algunos excepcionales repuntes a la baja, al importantísimo incremento de la población reclusa.

#### 4. CUESTIONES METODOLÓGICAS

##### 4.1. Precisiones con respecto al objeto de estudio

Debemos hacer cuanto antes una advertencia previa. El objeto de estudio criminológico que nos hemos planteado son las muertes violentas, entendidas como muertes por agresión de un interno sobre otro<sup>12</sup>, acaecidas entre los años 1990 y 2008 en las prisiones del Estado español dependientes de la hoy SGIP, lo cual quiere decir que quedan fuera de aquél las ocurridas también en las prisiones del Estado pero en el ámbito de los centros penitenciarios dependientes de la Generalidad de Cataluña que, como es bien sabido, tiene traspasadas desde 1984 las competencias en materia de ejecución penitenciaria<sup>13,14</sup>.

Independientemente de lo anterior pero también con relación al objeto de estudio, hay que aludir a dos cuestiones, necesarias en una investigación criminológica: una hace referencia a la posible *cifra negra* de muertes violentas en prisión y la otra, vinculada también con la primera, al cumplimiento de *dos reglas metodológicas básicas*.

---

<sup>11</sup> Debemos tener en cuenta que una de las principales características de las teorías criminológicas es que proponen aplicaciones para paliar el problema delictivo (GARRIDO, V. STANGELAND, P y REDONDO, S., *op. cit.*, pág. 174). No sólo eso, la posibilidad de que, de las teorías científicas, sea posible deducir medidas prácticas para el control y tratamiento de la delincuencia, se ha propuesto como un criterio de evaluación de teorías criminológicas ( SERRANO MAILLO, A., *op. cit.*, pág. 229).

<sup>12</sup> Esta precisión no es superflua, ya que, en ocasiones, también las acciones suicidas son calificadas como muertes violentas. En este trabajo, las expresiones muertes violentas, muertes por agresión, fallecimientos violentos y alguna otra similar deben ser entendidas en el idéntico sentido indicado.

<sup>13</sup> Vid. el Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspasos de servicios a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria.

<sup>14</sup> Como advertimos en la Introducción también ha quedado fuera de nuestro estudio los desarrollos normativos no reglamentarios del régimen cerrado de la Generalidad de Cataluña.

Con respecto a la cifra negra, es un lugar común en Criminología decir que no todos los delitos que se cometen pasan a formar parte de las estadísticas oficiales<sup>15,16</sup>. Casi nos atrevemos a decir que, apoyado en muchas razones que por obvias no consideramos que merezca la pena exponer, es prácticamente imposible que se produzca el fallecimiento de un interno en prisión y que éste no sea conocido y que, por consiguiente, no pase a formar parte de las estadísticas y registros oficiales sobre las muertes acaecidas dentro de los establecimientos penitenciarios. Consideramos que también es difícil, por los propios parámetros en que se desenvuelve el servicio penitenciario y dados los controles -internos y externos, formales e informales- a los que está sometido, que una muerte por agresión haya ser podido tomada, y registrada, como una muerte natural, accidental o suicida. Cuestión distinta, claro está, es que el autor en algunas ocasiones no haya podido ser identificado y/o procesado o que el que si lo ha sido no fuese realmente el autor, pero tales consideraciones, como decimos, son distintas y deben dejarse ahora al margen porque no influyen para que el campo oscuro sea más amplio y la cifra negra mayor<sup>17</sup>. Consecuentemente, no es excesivamente aventurado sostener que las muertes contabilizadas en los registros oficiales tenderán, en principio, a coincidir con las realmente acaecidas o, dicho de otra forma, que la cifra negra en el caso de nuestro objeto de estudio *tenderá a ser cero* y, en consecuencia, ese concepto criminológico no ha constituido una “cruz” para nuestro trabajo<sup>18,19</sup>.

Consideramos que el comportamiento criminal escogido se ajusta a las dos sencillas reglas metodológicas recogidas por SERRANO MAILLO y que son especialmente relevantes para la medición de las tasas delictivas<sup>20</sup>. Con respecto a la primera de esas reglas, SELLÍN consideró con acierto que “un dato será tanto más preferible cuanto menos haya penetrado en el sistema y el proceso de Administración de

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, KAISER, G., *op. cit.*, págs. 235 y ss. y SERRANO MAILLO, *op. cit.*, págs. 148-149. El problema queda muy bien reflejado así: “Ni todo delito cometido trasciende, ni todo delito conocido se denuncia, ni todo delito denunciado se persigue, ni todo delito perseguido se castiga, ni toda condena impuesta se cumple” (GARCÍA-PABLOS de MOLINA, A., *op. cit.*, pág. 246).

<sup>16</sup> Conviene distinguir entre “cifra negra” y “campo negro” o “zona oscura”. La primera “alude a un cociente (concepto aritmético) que expresa la relación entre el número de delitos efectivamente cometidos y el de delitos estadísticamente reflejados”; por el contrario, el “campo negro” o “zona oscura”, “comprende el ámbito o conjunto genérico de acciones delictivas que no encuentran reflejo en las estadísticas oficiales y es, por tanto, un concepto mucho más ambiguo que se conforma con describir, sin ninguna cuantificación aritmética, la discordancia existente entre unos y otros valores” (GARCÍA-PABLOS de MOLINA, A., *op. cit.*, págs. 246-247)

<sup>17</sup> A nuestro juicio, no es obstáculo para mantener tal aseveración los errores o sesgos que puedan existir en la presentación de los datos oficiales -vid. un poco más adelante lo que diremos sobre los IG de la Administración Penitenciaria-; nos estamos refiriendo únicamente a la *imposibilidad* de que una muerte de un interno en un Establecimiento Penitenciario *no se detecte y la improbabilidad* de que un fallecimiento violento por agresión, *sea tomado por un fallecimiento por cualquier otra causa*. En efecto, a pesar de los sesgos y errores que después advertiremos y de la consecuente problemática surgida para la determinación de las muertes violentas acaecidas cada año, nos mantenemos en ese juicio de imposibilidad e improbabilidad, ya que una cosa es que una muerte violenta de un interno no se detecte o que no sea tomada como motivada por la agresión de otro interno y otra muy distinta los fallos o errores en los sistemas de registro, información o en la exposición oficial de los datos.

<sup>18</sup> Con referencia a la diferencia entre los valores “reales” y los “registrados” se refirió EXNER a la “gran cruz de la estadística criminal”(GARCÍA-PABLOS de MOLINA, A. *op. cit.*, pág. 246).

<sup>19</sup> Muy contrariamente a lo acabado de exponer, puede intuirse que la cifra negra de otras manifestaciones de la criminalidad penitenciaria tenderá a ser muy alta, quizá más de lo que pueda predicarse de la existente en la comunidad, ya que, hablemos o no de lo que se viene denominando como “código del recluso”, no puede olvidarse que entre los internos está especialmente proscrita la denuncia, la delación y la colaboración con los funcionarios (sobre la subcultura carcelaria en general y, en concreto, sobre el “código” del preso y su vigencia puede consultarse LEGANÉS GÓMEZ, S. y ORTOLÁ BOTELLA, M<sup>a</sup> Ester, *Criminología. Parte Especial*, Valencia, 1999, págs. 342-346).

<sup>20</sup> SERRANO MAILLO, *op. cit.*, págs. 146 y 147.

Justicia”<sup>21</sup>. Bien, pues, en nuestro caso, las fuentes de información utilizadas - Informes Generales de la Administración Penitenciaria (IG), Informaciones Reservadas (IR), Registros de la Inspección General Penitenciaria (IGP)-, son fuentes de “primera mano”, “inmediatas”, originarias del preciso ámbito donde se ha perpetrado el hecho delictivo y, por lo tanto, los datos e información utilizados no están “contaminados” por el paso por los sucesivos escalones o estadios del sistema de Administración de Justicia<sup>22</sup>. La segunda regla metodológica guarda relación con la primera y es que “los delitos más graves son los preferibles” por razones semejantes a las acabadas de exponer, ya que, sin que sea la única variable que tiene influencia en que el hecho vaya superando los diferentes pasos o estadios del sistema de Administración de Justicia, es lo cierto que la gravedad de la conducta es decisiva para que el delito no sea sacado del sistema<sup>23</sup>.

#### 4.2. Doble perspectiva de análisis

El análisis de las muertes violentas producidas en prisión en el periodo de tiempo acotado, se intentará abordar desde dos enfoques distintos, uno principal y otro sólo complementario, además de más parcial.

Desde el primero, tomando los establecimientos penitenciarios dependientes de la SGIP como una unidad agregada y, por lo tanto, en un nivel de análisis macro, centraremos la exposición en el fenómeno en su conjunto: medición (mediante la determinación de la tasa anual de muertes violentas), análisis comparativo de la tasa en el periodo escogido y posible correlación de sus fluctuaciones con variables independientes. En este enfoque la metodología empleada es fundamentalmente cuantitativa.

En el segundo, el estudio, reiteramos, de forma complementaria y parcial, se tornará más bien en un análisis fenomenológico de los hechos aisladamente considerados para centrarse en la revisión de algunos datos de todos los que podrían considerarse relevantes, con la finalidad, en algún momento, de complementar y apoyar el análisis macro efectuado en determinados puntos y de describir algunas circunstancias relativas a su aparición. Aquí la metodología utilizada es básicamente cualitativa.

Con respecto a la doble perspectiva de análisis utilizada y como recoge GARCÍA-PABLOS “pese a la especial preferencia de la investigación empírica por los métodos ‘cuantitativos’, la Criminología no ha de abandonar el estudio del ‘caso particular’”<sup>24</sup>. Eso precisamente hemos pretendido: no dejar del todo de lado el estudio

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 146.

<sup>22</sup> Desde que tiene lugar, la cuantificación del delito va dando diversos pasos (la víctima lo detecta, decide o no denunciarlo, va a la comisaría, la policía lo registra, se inicia una investigación, se detiene a un sospechoso, pasa a disposición judicial ...), implicando cada uno de ellos una decisión de continuar con la investigación del hecho o de sacarlo del sistema; en cada uno de esos pasos, los datos que van superándolos se encuentran cada vez más sesgados y se van contaminando, no ofreciendo una imagen válida de la realidad, sino una cada vez más sesgada (*ibid.*, págs. 146-147)

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 147. También KAISER afirma, con respecto a la cifra negra, que al menos puede deducirse que ésta es menor para los delitos graves que para los leves (KAISER, G., *op. cit.*, pág. 238).

<sup>24</sup> GARCÍA-PABLOS de MOLINA, *op. cit.*, pág. 240 y su referencia a GÖPPINGER.

Los efectos preventivos del régimen cerrado: aproximación al estudio criminológico de las muertes por agresión producidas en los establecimientos penitenciarios en el período 1990-2008

fenomenológico, cualitativo, de los incidentes carcelarios que han terminado con la muerte violenta de un interno.

#### 4.3. Fuentes de información

Básicamente, las fuentes de información empleadas han sido tres. Primero, los sucesivos Informes Generales (IG) anuales publicados por los órganos administrativos superiores responsables del sistema penitenciario, ya sea con rango de Dirección General, Secretaría General o Secretaria de Estado y ya dependiesen del Ministerio de Justicia, del de Justicia e Interior o del de Interior<sup>25</sup>; segundo, las Informaciones Reservadas (IR) instruidas por la Inspección General Penitenciaria (IGP) con relación a los incidentes que han provocado la muerte violenta de un interno; y, tercero, los datos e informaciones facilitadas por distintas Unidades de la SGIP<sup>26</sup>. Vamos, a continuación, a detenernos en cada una de ellas.

##### 4.3.1. Informes Generales de la Administración Penitenciaria

Los IG de la Administración Penitenciaria contienen variados datos, resúmenes estadísticos e información sobre los múltiples aspectos de la actividad penitenciaria ordenados en diferentes secciones o apartados<sup>27,28</sup>. Por lo que a este trabajo afecta, son relevantes, evidentemente, los datos ofrecidos con relación a las muertes producidas por agresión o muertes violentas y éstas, hablando en general, constan en las secciones o apartados del Informe dedicados a Régimen (Incidentes Regimentales) y Sanidad (Registro de Mortalidad) y, esporádicamente, en la dedicada a Inspección Penitenciaria.

Revisando los Informes se infieren cuáles pueden ser algunos de los importantes problemas metodológicos de cualquier investigación criminológica y que no son otros que los relacionados con la exactitud de los datos de los que se parte, ya que, en el caso concreto de la fuente de información que constituyen los IG, no han dejado de plantearse problemas, más bien disyuntivos sobre un dato concreto a tomar, que ha sido necesario solventar con una decisión por nuestra parte relativa a su determinación

---

<sup>25</sup> En el período 1990-2008, en un curioso proceso, el órgano superior administrativo responsable del sistema penitenciario pasó de ser una Dirección General a convertirse en una Secretaria General y, un poco más tarde, en una Secretaría de Estado para volver al "status" administrativo de Dirección General pero con rango de Subsecretaría en 1996, retornar a su antiguo fuero de Dirección General "a secas" en 2004 y volver a constituirse en Secretaría General en 2008. Por otra parte, en 1996 la Dirección General pasó a estar encuadrada en el ámbito del Ministerio del Interior.

<sup>26</sup> En el ámbito de las técnicas cuantitativas, recoge GARCIA-PABLOS el análisis o explotación de los datos oficiales obtenidos "por las instancias del sistema (policial, judicial y penitenciaria), esto es, técnicas 'secundarias', y las 'primarias', que obtienen con autonomía plena y con métodos propios los datos deseados (vg. técnicas alternativas como las encuestas de victimización o los informes de autodenuncia)" (GARCIA-PABLOS de MOLINA, A. *op. cit.*, pág. 243 y su referencia).

<sup>27</sup> En general sobre las estadísticas penitenciarias y sobre los IG, GARCIA-PABLOS de MOLINA, A., *op. cit.*, págs. 278 y ss.

<sup>28</sup> Por lo que respecta al año 1994 no hay Informe así denominado, sino sólo una denominada *Memoria de Actividad*.

o fijación cuando no estaba del todo claro cuál debía considerarse válido. Estas decisiones, naturalmente, pueden acarrear algunos sesgos en la investigación y así debe advertirse<sup>29</sup>.

Hay que decir que con el paso de los años -aunque se pueden alcanzar, como en todo, mayores grados de perfectibilidad- los datos e información contenida en los Informes ha ido mejorando en su presentación y calidad, ya que, en ocasiones, sobre todo al principio del periodo estudiado, algunos datos no aparecían, no aparecían desagregados en alguna de las partes o resultaban de alguna forma contradictorios con otros<sup>30</sup>. No obstante, a nuestros efectos, las cifras, en orden a lo advertido y en algunos casos, han sido finalmente fijadas porque, en el año o en alguno de los años siguientes, además de facilitar la correspondiente al año concreto del Informe, se hacía referencia a otros anteriores, ofreciendo datos, dándolos desagregados o corrigiendo indirectamente algunos ofrecidos anteriormente<sup>31</sup>. Por otra parte, en el caso de discrepancias entre los datos de los Informes entre sí o de éstos con el número de IR incoadas por muertes por agresión por la IGP, se ha dado validez, en principio, con alguna excepción y a salvo de todo lo que luego se dirá, a este último número<sup>32</sup>. Además, está ha sido la fuente para determinar el número de fallecimientos violentos en el año 1995 puesto que con respecto a ese año no hay IG, Memoria de Actividad, ni referencias al mismo en Informes posteriores y, en todo caso, de la que nos hemos servido para contrastar los datos correspondientes a algunas anualidades con la finalidad de ajustarnos a la técnica de la “triangulación”.

Un poco más adelante examinaremos con detalle la problemática que se ha planteado para determinar el número de muertes violentas en cada año y los criterios que hemos seguido para fijar el dato correspondiente a cada uno.

Con relación a los IG de la Administración Penitenciaria como fuente de información de un servicio público esencial para la comunidad y, por añadidura, por la importancia que puede revestir para múltiples estudios e investigaciones criminológicas, penales y penológicas, conviene llamar la atención sobre la necesidad de que estrictos criterios de rigurosidad y calidad, a todos los niveles, presidan su elaboración.

---

<sup>29</sup> “Algo que hemos de tener en cuenta en cualquier estudio que nos propongamos realizar es el hecho de que las fuentes de información que utilicemos van a presentar sesgos, son incompletas”, por ello, “una buena estrategia suele ser la ‘triangulación’ de varias de ellas (es decir, el uso de tres fuentes distintas) y así obtener un acercamiento más fiable a esa realidad” (GARRIDO, V., STANGELAND, P. y REDONDO, S., *op. cit.*, pág. 84). En nuestro caso, sin llegar a una estricta y completa “triangulación”, hemos intentado contrastar los datos anuales sobre muertes violentas con todas las fuentes que era posible tener a nuestra disposición; no obstante, para determinar el dato sobre muertes violentas, en algunos años, como veremos, si hemos podido comprobar el número de las acaecidas con un sistema de “triangulación”, comprobando los datos en tres fuentes distintas: *apartado de Régimen* de los IG, *apartado de Sanidad* de los mismos Informes (que, sorprendentemente, a pesar de estar integrados en la misma publicación, no siempre han coincidido) y *número de IR incoadas* por la IGP.

<sup>30</sup> Por ejemplo, en la parte dedicada a Sanidad, se ofrecía, conjuntamente y no desagregados, el dato de “muertes accidentales o violentas”.

<sup>31</sup> Por ejemplo, para el año 1998 constan 4 fallecimientos por agresión, pero en los Informes de 1999 y 2000, se corrige indirectamente (ofreciendo cuadros-resúmenes de anualidades anteriores) y desagrega el dato anterior, dividiendo las muertes en 2 accidentales y 2 violentas.

<sup>32</sup> No obstante, insistimos, téngase en cuenta lo expuesto más adelante con respecto a esta fuente de información.

#### 4.3.2. Informaciones Reservadas

La instrucción de IR está prevista en el artículo 28 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por RD 33/1986, de 10 de enero, y puede considerarse que constituye un expediente administrativo en el que el instructor recoge toda la información que considera necesaria para determinar si, en el desarrollo de ciertos acontecimientos, existen indicios de responsabilidad disciplinaria de funcionarios, en nuestro caso, al servicio de la Administración Penitenciaria y al objeto de que, con posterioridad, el órgano competente, a resultas de las diligencias practicadas y valorando el informe-propuesta del instructor, decida bien el archivo de las actuaciones o bien la incoación de un expediente disciplinario; puede suceder también que el archivo sea provisional a resultas de las actuaciones judiciales que se hayan podido emprender.

Las IR no tienen un formato completamente homogéneo ni un contenido mínimo; por ello, en unas se contiene, valga la redundancia, más información y datos que en otras. A este respecto no podemos olvidar que su objetivo primordial -intentar concretar si existen indicios de responsabilidad disciplinaria en funcionarios penitenciarios- está bastante alejado, al menos en principio, de servir de fuente para investigaciones criminológicas. No obstante, con todas sus limitaciones y con las posibilidades de completar posteriormente los datos obtenidos sobre su base con otras fuentes de información<sup>33</sup>, son un elemento muy importante, casi único, a utilizar en algunos estudios criminológicos.

Las Informaciones instruidas con relación a muertes violentas, en general y salvo excepciones, contienen siempre los partes e informes sobre el incidente redactados por los funcionarios de servicio en el lugar donde se han producido y de otros que han podido intervenir en su desarrollo (funcionarios de vigilancia, mandos del Centro, médicos y personal sanitario, etc.), las declaraciones prestadas por éstos ante el Instructor de la información, las declaraciones de los internos implicados o de otros cuyo testimonio se considera relevante, y el informe-propuesta del instructor. Además, dependiendo de los casos, se pueden encontrar, además de los datos de identificación de los internos implicados (víctimas y agresores), los relativos a su situación procesal, penal y penitenciaria. A todo esto, también en ocasiones, se añaden las actuaciones desarrolladas en el centro con posterioridad a los hechos (averiguaciones realizadas, cacheos, registros y requisas de dependencias), planos o croquis del lugar en que han acaecido, fotografía o reproducción de las armas o instrumentos utilizados para provocar la muerte, fotografías del lugar en que ha tenido lugar el incidente y el informe de la autopsia. Finalmente, en algunos supuestos, también consta el testimonio de la sentencia recaída en el procedimiento penal correspondiente, unido con posterioridad al expediente administrativo que constituye la IR. Con respecto a su contenido, están mucho más completas las Informaciones instruidas los últimos años del periodo objeto de estudio.

---

<sup>33</sup> Por ejemplo del SIP (Sistema de Información Penitenciario) o de los expedientes personales y protocolos de los internos protagonistas de incidente con resultado de muerte.

El número de IR incoadas en un año determinado por muertes violentas ha servido en ocasiones, como método cuantitativo alternativo, para contrastar el número de las producidas o para fijarlo cuando ha existido algún problema en los datos manejados; debemos indicar a este respecto que este método se ha empleado sobre todo después de 1996, ya que los sistemas automatizados de información y registro utilizados desde entonces por la Inspección Penitenciaria tienen mayor fiabilidad.

La información disponible en la Inspección, tanto derivada de las IR como de sus registros propios, al ser el órgano directivo al que obligatoriamente se deben comunicar desde los distintos Establecimientos Penitenciarios los incidentes o novedades importantes que se puedan producir y la unidad administrativa encargada, en primer término, de su investigación para dilucidar posibles responsabilidades disciplinarias de personal de la Institución, es una fuente de datos importantísima. Además, es una información “de primera mano”, recogida sin que haya transcurrido mucho tiempo desde la aparición del incidente, sin que hayan operado todavía instancias intermedias del sistema de justicia penal y, por lo tanto, volviendo a una de las reglas metodológicas de SELLIN para la investigación criminológica, recogida sin que los hechos objeto de investigación hayan penetrado todavía excesivamente en los entresijos del sistema penal.

Queda ya advertido que, dentro del doble enfoque metodológico que hemos utilizado, el estudio cualitativo ha sido parcial, quedando constreñido al análisis de los datos obrantes en las IR, utilizadas, entonces, como metodología cualitativa<sup>34</sup>.

Como dato previo, adelantamos que han sido revisadas 53 IR.

#### 4.3.3. Datos suministrados por diferentes unidades de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

También se han utilizado algunos datos que no son objeto de publicación oficial y otros, que, aun siéndolo, no están publicados todavía. Con referencia a los primeros, acabamos de aludir específicamente en el apartado anterior a los datos contenidos en las IR instruidas por la IGP y debemos ahora hacerlo al de la población reclusa media albergada cada año objeto de estudio<sup>35</sup>. Por lo que atañe a los segundos, dado que, al concluir este Capítulo, no se habían publicado todavía los Informes de 2007 y 2008,

---

<sup>34</sup> Otra vez ponemos también de manifiesto que quizá en ulteriores trabajos podrá realizarse un estudio completo y sistematizado de todos los datos que pueden considerarse relevantes para el análisis cualitativo y que, o bien sólo en parte y de forma parcial están incorporadas a nuestra única fuente de información cualitativa o bien no constan en absoluto, tales como, por ejemplo, características criminológicas del autor, de la víctima, valoración de la primariedad delictiva o reincidencia en ambos, carrera delictiva de los dos, situación procesal, penal, penitenciaria, delitos por los que el autor y víctima estaba preso o penado etc., etc. En este momento, como veremos, sólo se ha prestado atención a los que constaban de forma generalizada en las Informaciones que hemos revisado: sexo del agresor y de la víctima, distribución mensual de los incidentes, momento de aparición, lugar, medios utilizados para causar la muerte, motivos probables del incidente y datos penales y penitenciarios de algunos de los agresores con relevancia criminológica. Completar el estudio cualitativo hubiera significado irremediablemente tener que acudir a otras fuentes de información; dicho de otra forma y sintetizando: *el estudio cualitativo criminológico que básicamente hemos hecho es el que podía derivarse de los datos que, sobre la aparición del incidente, constaban en las IR revisadas.*

<sup>35</sup> Y también en el periodo 1985-1989, al que hemos considerado necesario aludir en determinados momentos por todo lo que expondremos más adelante.

Los efectos preventivos del régimen cerrado: aproximación al estudio criminológico de las muertes por agresión producidas en los establecimientos penitenciarios en el período 1990-2008

han sido facilitados los siguientes datos relativo a esos años: número de fallecimientos, medias de internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario y datos relativos a los totales de personal funcionario.

Todos estos datos han sido facilitados por diferentes unidades de la SGIP: Unidad de Apoyo, Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria (SGTGP) y Subdirección General de Recursos Humanos.

## **5. LA DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE MUERTES VIOLENTAS PRODUCIDAS CADA AÑO Y SU PROBLEMÁTICA**

No tenemos que detenernos en explicar que la determinación del número de muertes violentas que se ha producido cada uno de los años del periodo temporal que hemos acotado ha sido crucial pero, en orden a lo advertido al comenzar el estudio de los IG de la Administración Penitenciaria, no han dejado de presentarse problemas para hacerlo. Lo esperable era que, por su importancia y trascendencia, el dato de muertes violentas apareciese como tal en cada uno de los Informes o que el número de las ofrecidas en una sección o apartado del Informe no resultase contradictorio con los reseñados en otro. No siempre ha sido así. En algunas ocasiones los datos sobre fallecimientos no constan desagregados por causas y en otras hemos detectado contradicciones entre distintos apartados de alguno de los informes, sin contar que, como queda ya avisado, para 1995, no hay Informe. Por otro lado, dentro de los Informes, si se permite la expresión, las “sub-fuentes” de información con las que, en general, no siempre por falta de alguna, hemos contado para determinar el número anual de fallecimientos violentos -datos de la sección de Régimen y de la sección de Sanidad y sección de Inspección (también integrada en los mismos Informes y que sólo aparece esporádicamente)- con relación a los datos que nos interesaban, no siempre aparecen y/o no siempre presentaban un contenido igual. Por este motivo hemos tenido que conjugar e intentar integrar todas esas sub-fuentes con la fuente cuantitativa alternativa que constituye el número de IR incoadas cada año -a la que hemos dado mayor fiabilidad, como ya hemos advertido, a partir de 1996- para fijar en cada uno el número de fallecimientos por agresión producidos. En concreto, los problemas que se nos han planteado y el número final determinado en cada una de las anualidades lo reflejamos a continuación:

-1990. En el IG de 1990, sección dedicada a Incidentes Regimentales (resúmenes estadísticos), constan 37 muertes violentas -35 de hombres y 2 de mujeres-; en la sección de Sanidad constan 175 fallecimientos de internos pero sin desagregar por causas. Finalmente, *se han tomado como los 5 fallecimientos por agresión* porque en el Informe de 1991, en la sección de Régimen, constan, en un cuadro-resumen de incidentes regimentales que abarca el periodo 1985-1991, las muertes de 1990 desagregadas por causas (suicidios, muertes naturales, muertes violentas, muertes por sobredosis y otras muertes) siendo aquél de 5 el número consignado de muertes por agresión, *correspondiendo las otras 30 a suicidios* (en el Informe de 1990 sólo se distinguían muertes violentas y naturales). Por otra parte, ese dato de 5 coincide con el número de IR instruidas por la Inspección.

-1991. En la sección de Régimen del Informe constan 9 muertes violentas (por agresión). Se ofrece, como acabamos de decir, un resumen de los años 1985-1991 donde se distinguen las diferentes categorías ya relacionadas. En la sección de Sanidad hay una simple referencia al denominado “registro de mortalidad” pero sin que se ofrezcan datos de ningún tipo. Esa cifra de 9 se repite en el Informe de 1992 donde, en el apartado “Fallecimientos de internos” hay una referencia tanto a ese año como a 1991; sin embargo, la cifra no ha podido ser contrastada con el número de IR instruidas, ya que sólo han podido ser consultadas 4. En el IG de 1993, en la sección dedicada a Inspección de Guardia, hay datos correspondientes a 1991, 1992 y 1993, constando 7 los fallecimientos violentos para 1991. Finalmente, *hemos dado validez a la cifra de 9* porque en la Sección de Régimen se repite, además de en el Informe de 1992, en la Memoria de Actividad de 1994, donde se ofrece un cuadro-resumen de Incidentes violentos del periodo 1990-1994; además, al estar epigrafiado el resumen del apartado Inspección de Guardia del Informe de 1993 como “incidentes comunicados” a la misma, bien pudieran no haber sido comunicados o registrados 2.

-1992. Para este año *hemos computado 2 muertes por agresión*, ya que, a pesar de constar 4 en el apartado del Informe “Fallecimientos de internos” -donde se distinguen cuatro categorías: naturales, suicidios, sobredosis y agresión-, se advierte, a renglón seguido, que 2 se produjeron estando los internos de permiso.<sup>36</sup> Ese dato de 2 consta también en el apartado Inspección de Guardia del Informe de 1993 y en el resumen de Incidentes violentos del Informe de 1994; no obstante, el número de IR que han podido consultarse ha sólo de 1.

-1993. En la sección de Régimen no hay datos y en la de Sanidad hay una reseña al “registro de mortalidad” para ofrecer el dato de 245 fallecidos en los centros penitenciarios pero, otra vez, sin desagregar por causas. En la sección “Inspección de Guardia”, ya lo sabemos, hay un resumen de “incidentes comunicados” en los años 1991, 1992 y 1993, cifrándose las muertes violentas por agresión, respectivamente, en 7, 2 y 4. Por lo tanto, *se fijan como 4 las acaecidas en 1993*, que coinciden, además, con el número de IR instruidas y que hemos podido consultar; por otra parte, en el cuadro-resumen 1990-1994 de la Memoria de Actividad de ese último año, también son 4 los fallecimientos violentos consignados para 1993.

-1994. En la Memoria de Actividad (no hay IG así denominado, ya lo sabemos) de ese año constan 4 muertes violentas por agresión, sin que para ese año se hayan podido consultar más que 2 IR.<sup>37</sup> *Hemos dado validez al dato de 4*.

-1995. No hay ni IG ni Memoria de Actividad; *se han fijado como 5 el número de muertes violentas* porque esa cifra es la que se deriva de la consulta de las IR abiertas por ese motivo por la Inspección Penitenciaria. Ahora bien, para este año y para 1996 una cuestión delicada debemos advertir a renglón seguido con respecto al número fijado. Como vamos a ver a continuación, en el Informe de 1996 aparecen 4 fallecimientos para esa anualidad, mientras que, por el número de Informaciones

---

<sup>36</sup> Esta aclaración posterior no aparece en otros Informes, motivo por el cual se ha deducido que todos los consignados en los mismos acaecieron dentro de los establecimientos.

<sup>37</sup> Téngase en cuenta lo ya advertido sobre la fiabilidad menor -y consiguiente dificultad mayor para la localización de información- de los datos de la Inspección hasta 1996 por los sistemas de registro no informatizados empleados hasta entonces.

instruidas por la Inspección Penitenciaria, se podrían asignar también 4 para 1995; sin embargo, de la *revisión del contenido* de las IR de 1995, se deduce que se produjeron 5 muertes en este año y 3 en 1996. Quizá el error haya estado motivado porque uno de los incidentes con resultado de muerte se produjo el 20 de diciembre de 1995 *pero la Información se instruyó en 1996 con número de ese año*. En este trabajo se han fijado 5 en 1995 y 3 en 1996, porque, a tenor de la IR, *los hechos que dieron lugar al fallecimiento tuvieron lugar en 1995 aunque la Información se identificase con número del año siguiente*; por otra parte, insistimos nuevamente en el hecho de que para ese año no hay publicado IG ni Memoria de Actividad.

-1996. En el IG, Sección de Incidentes Regimentales, constan 4 muertes; no obstante, queda ya justificado el que *hayamos tomado como cifra la de 3*, después de revisar las IR de ese año. En la sección de Sanidad hay una nueva referencia al Registro de Mortalidad pero sin datos desagregados por causas del fallecimiento.

-1997. En la sección de Régimen *aparecen 2 muertes y esa es la cifra que hemos tomado*; en la de Sanidad, empiezan a aparecer datos desagregados por causas del fallecimiento pero sin que localicemos todavía, en la clasificación, categorías que puedan interesarnos; no obstante, en un cuadro de causas de fallecimientos correspondientes a los años 1997 y 1998 que se ofrece, dentro de la sección de Sanidad, del Informe correspondiente a éste último año, aparecen 5 “muertes violentas o accidentales”. El dato de 2 tomado coincide con el número de IR incoadas por la Inspección.

-1998. En la sección de Régimen aparecen 4 muertes violentas y otras tantas en la referencia al Registro de Mortalidad de la de Sanidad pero bajo la categoría agregada de “muertes accidentales o violentas” que, en un cuadro-resumen presentado en el Informe de 2000, también en el apartado de Sanidad, se dividen en 2 violentas y 2 accidentales. En este caso *se ha dado validez al dato de 2* por coincidir con el número de IR instruidas por la Inspección en 1998 y porque, no constando en la sección de Régimen una categoría de “muertes accidentales” y coincidiendo el número total de fallecimientos por todas las categorías (146) en ambas secciones, bien pudieran haberse incluido aquéllas accidentales dentro de las consignadas por agresión.

-1999. En la sección de Régimen, en el cuadro de incidentes regimentales aparecen 5 muertes por agresión, mientras que en la Sección de Sanidad, Registro de Mortalidad, aparecen 6. *Damos validez al primer número de 5* por coincidir con el número de IR instruidas por la Inspección Penitenciaria; además, en el cuadro-resumen del Registro de Mortalidad ofrecido en la sección de Sanidad en el IG de 2000, para 1999 se fijan también 5, con lo cual, indirectamente, se corrige el dato ofrecido con anterioridad.

-2000. Tanto en la sección de Régimen como en la de Sanidad constan 3 muertes violentas, siendo también el mismo número las IR instruidas. Evidentemente, *no hay problema para consignar como 3 el número de fallecimientos por agresión*.

-2001 y 2002. Constan en ambas secciones (Régimen y Sanidad) y en los registros de cada una (Incidentes Regimentales y Registro de Mortalidad) *1 y 5 fallecimientos, respectivamente, para esos años*, ajustándose también al número a las IR incoadas y consultadas.

-2003. En la sección de Régimen sólo constan, sin desagregar, 160 fallecimientos; en la de Sanidad, en el Registro de Mortalidad, se consigna el mismo número pero desagregado, *reflejándose 1 muerte violenta* que, coincidiendo con la única IR instruida, es el número que hemos tomado para 2003.

-2004. En la sección de Régimen vuelven a constar los datos desagregados; con relación a las muertes violentas tanto la anterior como en la sección de Sanidad se consigna 1 fallecimiento por agresión, siendo también 1 la IR consultada; *siendo ese de 1, por tanto, el número que hemos tomado.*

-2005. El dato que hemos recogido es el de *0 fallecimientos por agresión* para 2005, ya que es el que consta tanto en la sección de Régimen como en la de Sanidad; además, ninguna IR se abrió ese año por muerte violenta de interno alguno.

-2006. El dato que consta en las Secciones de Régimen y Sanidad es el de *4 muertes violentas*. La Inspección Penitenciaria también tenía registrados 4, pero el número de IR incoadas ha sido de 3<sup>38</sup>.

-2007 y 2008. Al no estar publicados todavía los IG, el número de fallecimientos violentos ha sido facilitado por la IGP en función de las IR incoadas. *En 2007, fueron 2 y en 2008, 4 los fallecimientos por agresión.*

Teniendo todo en cuenta, como dato previo puede decirse que, a tenor de las fuentes consultadas y con todas las advertencias realizadas, en el periodo objeto de estudio (1990-2008) puede deducirse que se han producido *62 muertes violentas* en el ámbito de los Establecimientos Penitenciarios gestionados por órganos de la Administración General del Estado.

## 6. ANÁLISIS MACRO

### 6.1. Evolución de las muertes violentas en el periodo analizado

Acabamos de referencia a que, a tenor de las fuentes de información consultadas y utilizando los criterios expuestos en el apartado anterior cuando ha existido un problema para la determinación de un dato, en el periodo 1990-2008 se han producido 62 muertes violentas. En la Tabla nº 1 el número de muertes violentas se presenta ordenada por años y ordenada por valores.

---

<sup>38</sup> Puede suceder que los hechos estuviesen lo suficientemente claros como para descartar de principio cualquier tipo de responsabilidad disciplinaria y no se considere necesaria la incoación de una IR al respecto.

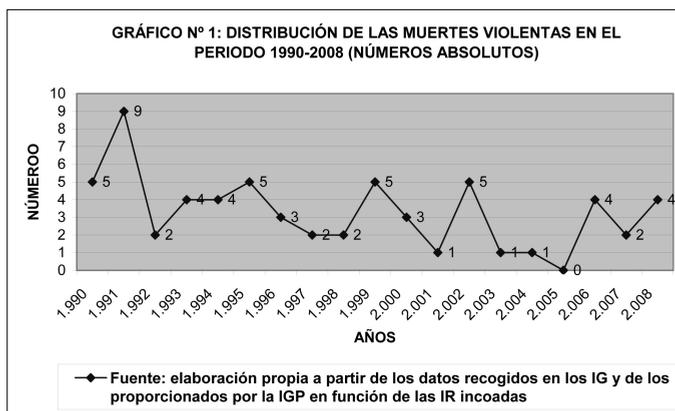
**TABLA N° 1: DISTRIBUCIÓN ANUAL Y DISTRIBUCIÓN ORDENADA DE LAS MUERTES VIOLENTAS EN EL PERIODO 1990-2008**

AÑO	DISTRIBUCIÓN ANUAL	DISTRIBUCIÓN ORDENADA
1990	5	9
1991	9	5
1992	2	5
1993	4	5
1994	4	5
1995	5	4
1996	3	4
1997	2	4
1998	2	4
1999	5	3
2000	3	3
2001	1	2
2002	5	2
2003	1	2
2004	1	2
2005	0	1
2006	4	1
2007	2	1
2008	4	0
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>62</b>

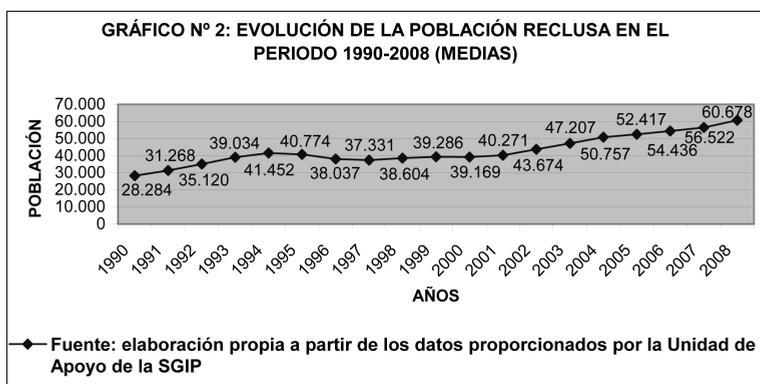
Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en los IG de la Administración Penitenciaria y de los proporcionados por la IGP en función de las IR instruidas

En términos de estadística descriptiva, como medidas de tendencia central de la distribución de valores que hemos representado, la *media* de muertes violentas es de 3,26 anuales y la *mediana* de 3; no coinciden porque, como es sabido, la media es sensible ante los valores extremos. Por lo que se refiere a las medidas de dispersión, la *desviación típica*, que mide la de los valores con respecto a la media, sería de 1,90.

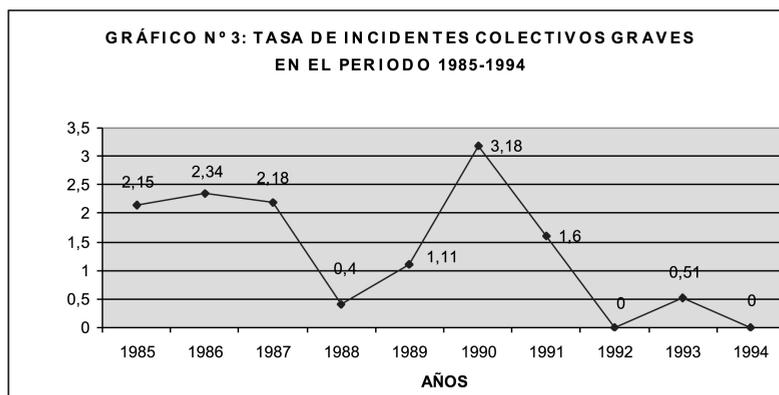
En el Gráfico n° 1 se ofrece, en números absolutos, la distribución anual de todos los fallecimientos producidos.



Teniendo en cuenta que es indispensable, para sacar, aunque sea tentativamente, algunas conclusiones, relacionar el número de muertes producidas anualmente con la población reclusa total albergada, en el Gráfico n° 2 se presenta la distribución anual de esta última. Con respecto a los datos ofrecidos conviene realizar dos matizaciones. La primera está conectada con algo ya puesto de manifiesto y es que, para no introducir un sesgo, más que distorsionador, claramente invalidante del estudio, del total de población penitenciaria ha sido detraída la albergada en los establecimientos catalanes. La segunda es que el dato anual ofrecido está referido a la población media de 52 semanas, mientras que en otras estadísticas se consigna la población existente a 31 de diciembre del año de que se trate. Entendemos que, con relación al objeto de estudio de este trabajo, resulta más conveniente aludir a la población media albergada durante el año y no a la existente en un determinado momento, entre otras razones, porque para calcular después la tasa de fallecimientos por cada 10.000 internos es mejor actuar con la media de ocupación existente durante el año que no con la “foto fija” a 31 de diciembre.



Relacionando el número de fallecimientos violentos por año con la población reclusa media de cada año, la evolución de la tasa de muertes violentas por cada 10.000 internos, número que se considera idóneo a efectos descriptivos, queda reflejada en el Gráfico n° 3.



Fijándonos en la evolución de la tasa anual de muertes violentas por cada 10.000 internos en el periodo temporal objeto de estudio, en principio puede observarse que, partiendo en 1990 de una tasa que puede considerarse muy alta (1,77) en relación al conjunto de años analizados, hay un crecimiento desmesurado (2,88) en 1991 para producirse un no menos espectacular descenso en 1992 (0,57). A partir de ese año, la tasa varía, en los años 1993 y 2000, entre el intervalo 0,5-1,5 (sin pasar de 1,27); después, entre 2001 y 2008, se produce un descenso, con la única excepción de 2002: salvo en esa anualidad, en que hay una tasa de 1,14, en el resto de esos años no se supera la tasa de 0,73. Resultan llamativas, en los últimos seis años, la tasa 0 de 2005 -que no tiene precedentes en el periodo objeto de estudio y no se ha vuelto a repetir a partir de entonces-, y los repuntes producidos en los años siguientes, especialmente importante en 2007: 0,55 para 2006, 0,73 para 2007 y 0,66 para 2008<sup>39</sup>.

A nuestro modo de ver, cuatro cosas atraen la atención en esta distribución, a saber: primera, la tasa alta de 1990 y su crecimiento desmesurado en 1991; segunda, su descenso, no menos desproporcionado, en 1992; tercera, estabilizada la tasa a partir de 2000, el repunte que se produce en 2002; y, cuarto, las variaciones al alza a partir de 2005 en comparación con los años 2001, 2003 y 2004. No obstante, *lo más significativo es el descenso producido en 1992* porque, desde entonces, las tasas anuales no se han acercado, en modo alguno y afortunadamente, a las de 1990 y 1991

Antes de continuar, para evitar posibles sesgos en el análisis, creemos que es importante echar un vistazo a la situación anterior al año de inicio de nuestro estudio con la finalidad de comprobar si las tasas de muertes violentas de 1990 y 1991 se trataron de algo que, en términos evolutivos, pudiese ser tenido como extraordinario o aislado o si, por el contrario, tenía trazos de continuidad con lo que estaba ocurriendo anteriormente. Para ello hemos acotado los cinco años anteriores. Los datos que hemos utilizado se reflejan en la Tabla n° 2.

**TABLA N° 2: DATOS DE POBLACIÓN RECLUSA MEDIA, NUMERO DE MUERTES VIOLENTAS Y TASA CADA 10.000 INTERNOS EN EL PERIODO 1985-1989**

AÑO	POBLACIÓN RECLUSA MEDIA	NÚMERO DE MUERTES VIOLENTAS	TASA CADA 10.000 INTERNOS
1985	18.566	12 <sup>40</sup>	6,46
1986	21.367	7	3,28
1987	22.978	6	2,61
1988	25.126	2	0,80
1989	26.906	4	1,49

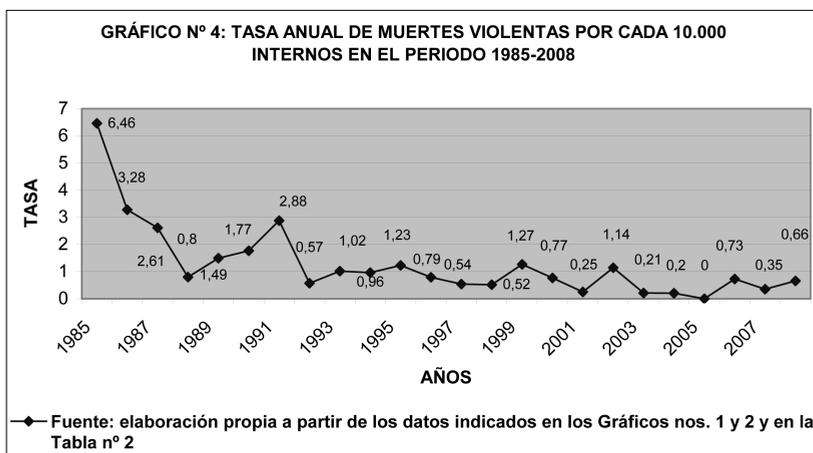
**Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos de los IG de la Administración Penitenciaria y de los proporcionados por la Unidad de Apoyo de la SGIP (población reclusa media)**

<sup>39</sup> La tasa anual de muertes violentas, entre otros muchos, puede tenerse como un indicador del funcionamiento y adecuación de un sistema penitenciario. En una información de prensa reciente, por ejemplo, se aludía a que, en sus estadísticas sobre Venezuela, *Human Rights Watch* recogía para ese país la terrible tasa anual de 20 homicidios por cada 1.000 prisioneros (El País, lunes 14 de julio de 2008)

<sup>40</sup> En el IG correspondiente a 1985, dentro del epígrafe “Datos cuantitativos de la conflictividad penitenciaria” y

En la distribución anterior de 1985-1989 la media de muertes violentas fue de 6,2 y la mediana de 6, valores estadísticos de tendencia central muy altos si los comparamos con los ofrecidos para el periodo 1990-2008 (3,26 y 3, respectivamente); por lo que se refiere a la desviación típica, la del quinquenio anterior es de 3,37, sensiblemente superior a la de 1,90 recogida para el espacio temporal que es objeto específico de este trabajo.

Puede comprobarse que las tasas de muertes violentas de ese periodo anterior fueron, con la excepción de 1988 (0,80), realmente altas. Por consiguiente, no puede decirse que en los dos años posteriores (1990 y 1991), si bien con un cierto repunte con respecto a lo ocurrido en 1988 y 1989, se rompiera una tendencia. En este sentido conviene llamar la atención que a la tasa de 1989 (1,49), siendo la segunda más baja de ese periodo quinquenal anterior, no hay una aproximación después de 1992, con lo cual, el verdadero hecho significativo a explicar, seguimos insistiendo, es el descenso producido ese año 1992 porque después la tendencia es a una evidente estabilización a la baja de la tasa ya hasta 2008. Con las matizaciones indicadas y con las que se seguirán indicando, para una mejor visibilidad de lo dicho, en el Gráfico nº 4 se ofrece la distribución de la tasa de fallecimientos violentos en todo el periodo 1985-2008



Puede bien observarse que, entre 1985 y 1991, todas las tasas, con la excepción de 1988 (0,8), están por encima de 1,49 y que, desde 1992 hasta 2008 no hay ninguna que se le aproxime. Pensamos que la tasa excepcional de 1988 (0,80), como la de 0 de 2005, son tan puntuales que no pueden tomarse como anuladoras de las dos clarísimas tendencias observadas (la de 1985-1991 y la de 1992-2007), *entre las que si es manifiesto un verdadero escalón cuantitativo.*

del apartado “Fallecimientos por muerte violenta” consta, desagregados por los Establecimientos donde se produjeron, la escalofriante cifra de 21 fallecimientos, lo cual daría una tasa de ¡11,31!. No hemos dado validez a ese dato por causa de que en el IG correspondiente a 1991 (ya lo hemos dicho antes al comentar los Informes anuales) hay un resumen de incidentes de los años 1985-1991 donde constan como 12 el número de muertes violentas para 1985. Además, en el Informe de 1985 sólo constan “fallecimientos por muerte violenta” y “fallecimientos por suicidio”, con lo cual no podemos descartar que los producidos por sobredosis, accidentes o por otros motivos que se si se diferencian en Informes anuales posteriores, se hubiesen incluido en el apartado de muertes violentas. Los datos de los años 1986-1989 han sido recogidos de los IG correspondientes y coinciden con el cuadro-resumen del Informe de 1991.

## 6.2. Variables que podrían explicar la distribución de la tasa anual de fallecimientos violentos.

Llegada la hora de intentar comprender la variación de la tasa de fallecimientos y tratando de buscar lo que pueda de algún modo explicarla hay que prestar atención, siempre desde nuestro punto de vista, a las variables que, apriorística e intuitivamente, han podido influir en esa concreta distribución. Antes de mencionarlas debemos advertir que todas, de una forma u otra y de manera más o menos intensa, están relacionadas con el control que se ejerce o se puede ejercer sobre los internos desde las diferentes instancias del sistema penitenciario y cómo ese control es percibido o puede serlo subjetivamente por aquéllos. Cuando hablamos de control no nos estamos refiriendo sólo, aunque también, a la estricta vigilancia de los reclusos, sino a su seguimiento, a su clasificación dentro de los diferentes departamentos de la prisión, a la información sobre sus actividades, al análisis de su conducta, etc. Esas tres variables relacionadas de alguna manera con el control son: primera, *las infraestructuras penitenciarias*, segunda, *el número de funcionarios con relación al número de internos* y, finalmente, en tercer lugar, *el control y seguimiento de determinados reclusos y la intensificación de las medidas de seguridad*. Dentro de ésta última, obviamente, ocupa un lugar preeminente la sujeción de determinados internos al régimen cerrado

Con relación a la primera, *infraestructuras penitenciarias*, en efecto, puede pensarse que el medio físico donde los internos se encuentran albergados puede tener incidencia, directa o indirecta, en su actividad delictiva general dentro de prisión y, en particular, en las muertes por agresión que pueden llegar a producirse. Por poner un ejemplo de sentido común, no parece que pueda ser lo mismo que los reclusos estén albergados, en condiciones de casi hacinamiento por falta de plazas, en una antigua prisión radial con pocas galerías o departamentos para separar a los internos y operar una adecuada clasificación interior, con más de dos internos por celda, con servicios y prestaciones precarias y con sistemas de seguridad obsoletos que en una prisión más moderna, con plazas suficientes, en la que hay más posibilidades de clasificación interior por la sencilla razón que el espacio físico disponible lo permite, con uno o dos internos por celda, con servicios y prestaciones adecuadas y con sistemas de seguridad más modernos. Por lo tanto, la primera hipótesis será que *el incremento del número de plazas con que se cuenta para albergar a los internos y la mejora de las infraestructuras penitenciarias tendrá una incidencia positiva en la disminución de la tasa de muertes violentas*.

Con respecto a la segunda, número de funcionarios con relación al número de internos, también sería plausible sostener que a mayor número de funcionarios mayor será la vigilancia y el control que se podrá ejercer, mejores los servicios y prestaciones a todos los niveles y más adecuado el conocimiento y estudio de cada uno de los internos y de sus actividades. Y si estos parámetros, lógicamente, pueden mejorar o empeorar merced al número de funcionarios existentes *podrá lanzarse como segunda hipótesis de trabajo que su aumento o descenso tendrá cierta incidencia en el número de muertes violentas que se producen*.

Aunque su papel sea crucial y casi determinante, no nos estamos refiriendo sólo los funcionarios de servicio interior que son los que, entre sus funciones, tienen

encomendada específicamente la vigilancia y seguridad interior de los Centros, la observación de la conducta de los internos, su seguimiento inmediato, la información sobre sus actividades, la actuaciones relacionadas con la prevención de incidentes, etc., sino también a los que se pueden considerar como mandos intermedios, directivos, personal integrado en los equipos técnicos (psicólogos, juristas, educadores, trabajadores sociales, etc.) personal sanitario, etc.

Por último, por lo que atañe al *control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad*, si partimos de la base que hay unos más peligrosos que otros e internos que, por su personalidad y peculiaridades de toda índole, pueden protagonizar actos delictivos violentos dentro de los centros penitenciario o inducir a que otros los protagonicen, resultará también adecuado pensar que su identificación, seguimiento y control tendrá incidencia en la tasa de muertes violentas que se produzcan. También sería adecuado sostener que la intensificación de ciertas medidas de seguridad, por ejemplo, para evitar que los reclusos manejen objetos peligrosos que puedan ser utilizados como armas agresivas, tendrá consecuencias positivas. Tercera hipótesis: *las actividades de identificación de internos peligrosos, su control y seguimiento y la potenciación de las medidas generales de seguridad debe influir para hacer descender la tasa de muertes por agresión en los establecimientos penitenciarios*. Como hemos venido diciendo, dentro de esta variable ocupa el lugar más destacado la sujeción de determinados internos, caracterizados por su peligrosidad extrema e inadaptación, al régimen cerrado pero ese no es el único aspecto que presenta.

A continuación vamos a detenernos un poco más en esos tres órdenes de cuestiones que, hipotéticamente, pueden actuar de variables independientes para intentar explicar, o al menos tratar de comprender, las variaciones en la tasa de muertes violentas (variable dependiente).

### 6.2.1. Infraestructuras penitenciarias

Aludir al tema de las infraestructuras penitenciarias tiene un referente obligado en el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 1991. Desde esa fecha el Plan ha sufrido diferentes modificaciones, condicionadas casi todas por la evolución de la población reclusa, siendo la última de diciembre de 2005<sup>41</sup>.

El objetivo declarado del Plan era, como reza su rótulo, crear centros penitenciarios adecuados, cuantitativa y cualitativamente, a las necesidades del sistema penitenciario y, paralelamente, clausurar los que, por antiguos y obsoletos, no respondían a su satisfacción, partiendo de las siguientes consideraciones:

---

<sup>41</sup> Sobre la evolución de la población reclusa desde 1983 y sobre las infraestructuras penitenciarias puede consultarse FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., "Retos actuales del sistema penitenciario español", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Año XVI, nº 705, 18 de mayo de 2006, págs. 10-14. Los datos de apertura anual de centros a los que vamos a hacer referencia, salvo los correspondientes a 2007 y 2008, están tomados de ese trabajo.

-Déficit de plazas para albergar a la población existente y absorber el futuro incremento.

-Existencia de centros en los que, por su antigüedad y obsolescencia, difícilmente podrían cumplirse con las funciones encomendadas a las Instituciones Penitenciarias; establecimientos, por otra parte, muy caros de mantener en base a los mismos motivos.

-Previsión de que los nuevos centros, por su estructura, necesitarían menos personal para un adecuado funcionamiento que los antiguos. Se decía, en este sentido, que el número de funcionarios necesarios en relación con el número de internos sería porcentualmente inferior a la mitad.

-Elevado valor patrimonial del suelo urbano donde estaban ubicados muchos de los centros a amortizar que contribuiría a la financiación del Plan, ya que los nuevos deberían ser construidos en terrenos con valor de mercado muy inferior.

Que se haya hecho mención al Plan no significa que en los periodos anteriores a su aprobación dejaran de abrirse nuevos centros; de hecho, establecimientos muy importantes fueron inaugurados con anterioridad en el periodo 1984-1991.<sup>42</sup>

Salvo contadísimas excepciones, los centros abiertos en ejecución del plan responden a único modelo, conocido como centro-tipo, con unas características estructurales y funcionales distintas a los inaugurados hasta entonces.

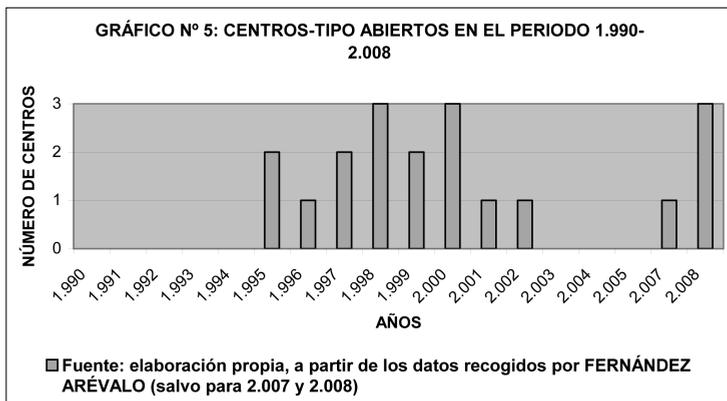
Para lo que a nuestro objeto de estudio afecta, puede interesar decir que, con relación a esta variable, en ejecución del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios se han inaugurado, en el periodo 1990-2008, 19 Centros-tipo. Además, también previstos en el mismo Plan, hay actualmente en funcionamiento, o a punto de entrar en funcionamiento, 17 Centros de Inserción Social (CIS).<sup>43</sup> Con respecto a los Centros-tipo, en el Gráfico nº 5 se ofrece el número de ellos inaugurados cada año.<sup>44</sup>

---

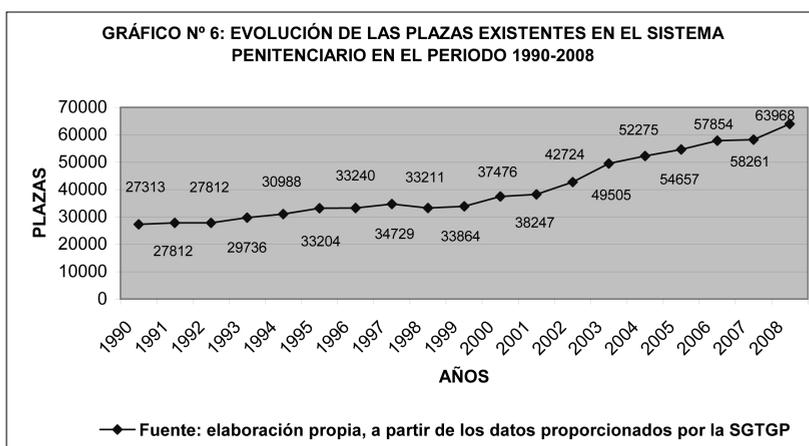
<sup>42</sup> Los Establecimientos abiertos en ese periodo fueron: Ibiza, Castellón, Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, Badajoz, Puerto-2, Alcalá-2 (hoy Madrid-1), Monterroso (Lugo), Valladolid, Daroca (Zaragoza), Logroño, Carabanchel-Mujeres (hoy ya clausurado), Pereio de Aguiar (Orense), Almería, Sevilla-2 (hoy Sevilla), Alcázar de San Juan, Ávila, Tenerife-2 (hoy Tenerife), Valencia-2 (hoy Valencia), Jaén, Alhaurín de la Torre (Málaga), Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Madrid-3 (Valdemoro), Madrid-4 (Navalcarnero), Villabona (Asturias), Melilla y Valencia-2, segunda fase (hoy Valencia); al respecto, FERNÁNDEZ ARÉVALO, *op. cit.*, pág. 10 y nota 1.

<sup>43</sup> En el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 23-07-08 se publicó la ORDEN INT/2163/2008, de 15 de julio, por la que se crean el Centro de Inserción Social “Joaquín Ruíz Giménez” de Mallorca y el Centro de Inserción Social “Luis Jiménez de Asúa” de Sevilla. En el BOE de 09-02-2009 se publicó la ORDEN INT/204/2009, de 29 de enero, por la que se crean los Centros de Inserción Social “Matilde Cantos Fernández” de Granada, “Melchor Rodríguez García” de Alcalá de Henares, “Manuel Montesinos” de Algeciras, “Evaristo Martín Nieto” de Málaga y “De A Coruña” en A Coruña.

<sup>44</sup> Los Establecimientos-tipo que ahora están en funcionamiento son: Madrid-5 (Soto del Real), Topas (Salamanca), Huelva, Albolote (Granada), La Moraleja (Dueñas, Palencia), Teixeiro (La Coruña), A Lama (Pontevedra), Madrid-6 (Aranjuez), Mallorca, Mansilla de las Mulas (León), Córdoba, Algeciras, Segovia, Zuera (Zaragoza), Alicante-2 (Villena), Puerto-3 (Puerto de Santa María, Cádiz), Castellón-2 (Albocasser), Madrid-7 (Estremera) y Sevilla-2 (Morón de la Frontera), estos tres últimos creados por la ORDEN INT/67/2008, de 16 de enero (BOE de 25-01-08). Es necesario comentar que los Centros de Segovia y Alicante-2 se apartan parcialmente del modelo de Centro-tipo, siendo menor su capacidad (mayor, no obstante, la del segundo que la del primero).



Ahora bien, para nuestra investigación, aún siendo muy importante, no nos interesa tanto el número de Centros inaugurados como su traslación operativa al número de plazas con las que, a lo largo del periodo 1990-2008, ha contado el sistema penitenciario español para albergar a la población reclusa y, consecuentemente, debemos reconducir en este momento la variable infraestructuras a la cuantificación del número de plazas disponibles en cada momento. Puede pensarse, al hilo de lo que decíamos un poco más arriba, que, a menor número de plazas, menores posibilidades de efectuar una adecuada clasificación interior, mayor el hacinamiento o masificación que se producirá en unos espacios reducidos, mayores las situaciones de conflicto que pueden provocarse y menores las posibilidades de efectuar un control adecuado sobre los internos. Además, la incidencia de la variable infraestructuras penitenciarias puede ser mejor apreciada si utilizamos una magnitud cuantificable, siendo el número de plazas penitenciarias disponibles una que se revela como muy adecuada. En el Gráfico nº 6 se ofrece, en número absolutos y en el espacio temporal objeto de estudio, la evolución en el número de plazas con las que ha contado el sistema penitenciario para albergar a la población reclusa existente en cada momento.

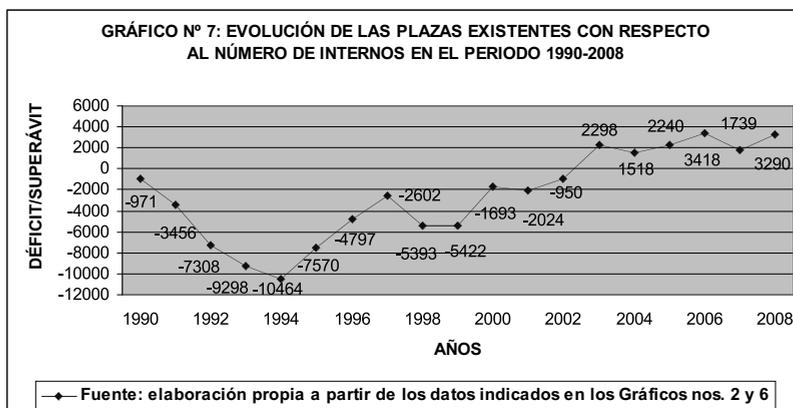


Vamos ahora a relacionar el número de plazas disponibles cada año en el sistema penitenciario con la población reclusa media albergada cada año para comprobar, en

Los efectos preventivos del régimen cerrado: aproximación al estudio criminológico de las muertes por agresión producidas en los establecimientos penitenciarios en el período 1990-2008

cada momento, si ha existido déficit o superávit de plazas. En el Gráfico n° 7 se muestra la evolución anual en términos de insuficiencia o suficiencia de plazas disponibles.

No cabe duda ninguna que si el sistema penitenciario cuenta con un número plazas suficientes y con una red de infraestructuras adecuadas a las finalidades que debe



cumplir, la convivencia en los centros a todos los niveles tenderá a ser mejor y más adecuado y eficiente el servicio penitenciario que, en cualquier ámbito y en cada sector de actividad, se puede prestar, pero *ni la evolución de las plazas existentes en el conjunto del sistema penitenciario ni el número los Centros inaugurados antes ni los que han entrado en funcionamiento después del Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 1991 pueden, aisladamente, explicar de forma convincente las variaciones en la tasa de muertes violentas. Veamos.*

El déficit de plazas en 1990 (-971) no era excesivo si lo comparamos con los que se fueron sucediendo hasta 2003 -primer año que, según los datos facilitados, hay un superávit de plazas- y, sin embargo, como hemos visto, la tasa de muertes violentas fue la segunda más alta del periodo objeto de estudio (1,77). La insuficiencia de plazas al año siguiente (1991), siendo bastante más alta que la del año anterior (-3456), no es comparable con las de los años siguientes, en los que se dobla e incluso se triplica, y, sin embargo, *la tasa anual de fallecimientos que le corresponde es, además de la más alta del periodo, completamente desproporcionada (2,88)*. En 1992, como acabamos de anunciar, el déficit de plazas llega a más del doble (-7308), *pero la tasa de fallecimientos decrece de forma espectacular (0,57)*. Así podríamos continuar durante el resto de anualidades, si bien con algunas variaciones, *para demostrar la falta de correlación o covarianza entre la tasa de muertes violentas y la suficiencia/insuficiencia de plazas a lo largo de los años siguientes*. Destacaremos, a este respecto, tres cosas. Primera, al año 1994, de déficit de plazas más alto de todo el periodo (-10464), *le corresponde una tasa de 0,96 que, no es, ni mucho menos, la más alta*, sino que ocupa el séptimo lugar en todos los años analizados. Segunda, al brusco repunte de la tasa de fallecimientos del año 2002 (1,14), que hemos mencionado anteriormente como hecho llamativo, *no le corresponde una insuficiencia de plazas excesiva*, sino que es la más baja de todos los años deficitarios (-950), mucho menor que la de los años anteriores (-1693 para 2000 y -2024 para 2001) en los que las tasas de muertes violentas fueron mucho bastante más inferiores (0,77 para 2000 y 0,25

para 2001). Tercera, por lo que se refiere a los cuatro últimos años estudiados, a un superávit en 2005 de 2240 plazas le correspondió una tasa de muertes violentas de 0, mientras que en 2006, *a un superávit mayor -de 3418 plazas-, le correspondió una tasa de 0,73*, la más alta de los últimos cinco años; a un superávit menor de plazas (1739) en 2007 le correspondió una tasa de muertes violentas también menor (0,35) que la del año siguiente (0,66) en el que el superávit era mayor (3290).

No sólo con relación al número de plazas disponibles, sino también por lo que atañe a la inauguración de nuevos Establecimientos y la consiguiente mejora de los edificios e instalaciones, con o sin Plan de Infraestructuras, la creación de Centros ha sido incesante desde hace muchos años y, por lo tanto, es nuestra opinión que se han venido asegurando unas mínimas bases estructurales para albergar a la población reclusa existente en cada momento y para que la Administración Penitenciaria pudiese cumplir con las funciones encomendadas. Dado que esos mínimos, aún con muy importantes variaciones<sup>45,46</sup>, se han ido garantizando en el transcurso de los años, consideramos que no se ha traspasado el umbral a partir del cual la ausencia o inadecuación de infraestructuras, junto al ya analizado factor de déficit o insuficiencia de plazas, fuese algo determinante para explicar las variaciones en la tasa de muertes violentas. Esto no quiere decir que no estemos ante una variable que pueda contribuir, en determinados casos, a aumentarla o disminuirla de alguna forma, sino, sencillamente, que no puede explicar las variaciones más llamativas que en ella se han producido y que quedan señaladas y no lo puede hacer ni por sí sola ni relacionándola con incremento de población reclusa.<sup>47</sup>

Sin ningún perjuicio de lo dicho, pero, comoquiera que los efectos del Plan de Infraestructuras y de la consiguiente entrada en funcionamiento de los Centros-tipo no es algo automático, sino que se produce con los años y es directamente proporcional a su número, a su funcionamiento parcial o pleno y al contingente total, mayor o menor, de población reclusa en ellos albergada, si puede observarse, a partir de 2002, -siete años después de la entrada de la inauguración del primer Establecimiento propiciado por el Plan y cuando ya se habían abierto 15 establecimientos-, un descenso de la tasa los cinco años siguientes con un repunte considerable a 0,73 en 2006; en efecto, con su excepción, el resto de las tasas (0,21 de 2003, 0,2 de 2004, 0 de 2005, 0,35 de 2007 y 0,66 de 2008), son bajas en el conjunto del periodo analizado, con lo cual nos reafirmamos en lo dicho: la variable infraestructuras-número de plazas disponibles, si

---

<sup>45</sup> Evidentemente, con las fluctuaciones en la población reclusa ha podido haber momentos de más o menos sobreocupación de los Centros existentes, en función de las plazas disponibles en cada momento, lo cual necesariamente repercute en su funcionamiento y en la prestación de los servicios a todos los niveles.

<sup>46</sup> Puede causar cierta extrañeza el análisis comparado de los Gráficos nº 2 (Evolución de la población reclusa), nº 5 (Centros-tipos abiertos anualmente) y nº 6 (Evolución de las plazas existentes) porque, en general, con el fondo de población reclusa existente en cada momento, no hay una *correspondencia anual directa* entre *apertura de nuevos Centros y aumento del número de plazas* y, por el contrario, *no apertura de nuevos Centros y falta de plazas* -obsérvese, en este sentido, las correspondencias de los años 1998 y 1999-. Entre otras, se pueden dar dos explicaciones a este hecho. Primera, la apertura de un Centro-tipo no implica que entre en funcionamiento al cien por cien de forma inmediata, sino que, en ocasiones, se han abierto de forma parcial por módulos, con lo cual el número de plazas que ha "aportado" al sistema penitenciario se ha podido ir escalonando en los años siguientes. Segundo, los Centros de Inserción Social abiertos en el periodo también, aunque en mucha menor medida, han aportado plazas al sistema penitenciario.

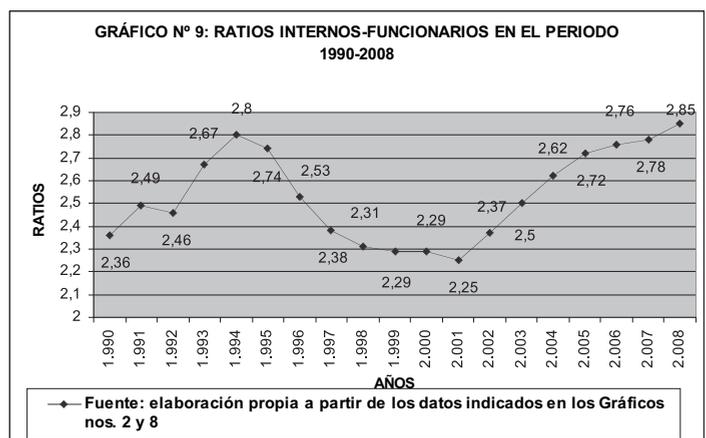
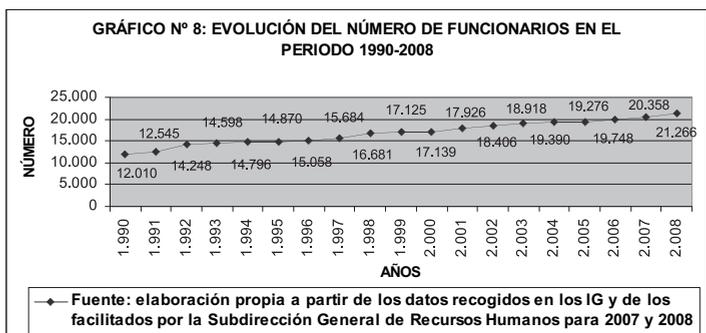
<sup>47</sup> Ya que la tasa, hipotéticamente, podrían aumentar, si, con iguales infraestructuras o al mismo nivel de crecimiento o adecuación de éstas, se producen incrementos significativos en la población reclusa que, impliquen, por ejemplo, mayores niveles de hacinamiento o masificación o déficit en la prestación de los servicios penitenciarios a todos los niveles.

bien no puede por si sola explicar la más llamativas fluctuaciones de la tasa de fallecimientos violentos en el periodo estudiado, *si contribuye a que ésta pueda ser menor.*

### 6.2.2. Ratio internos-funcionarios

Hemos lanzado como segunda hipótesis de trabajo que podría pensarse que el mayor o menor número de funcionarios con los que se cuenta para prestar servicio en los establecimientos penitenciarios podría tener una incidencia directa en el número de fallecimientos violentos que se producen.

En el Gráfico nº 8 presentamos, dentro del periodo 1990-2008, la evolución en el número de funcionarios y a continuación, en el nº 9, los cambios anuales en la relación número de internos-número de funcionarios. Debemos hacer constar que, en esa magnitud, en orden a lo advertido más atrás, se incluyen todos los funcionarios y no sólo los dedicados a las tareas de vigilancia y custodia interior; no se ha introducido en los totales, por el contrario, al personal laboral que, bajo un régimen jurídico distinto al de los funcionarios, desempeña tareas relacionadas, en general, con el mantenimiento funcional del Establecimiento en diferentes áreas de actividad (restauración, auxiliar-sanitaria, mantenimiento de edificios e instalaciones, lavandería, demandaduría, etc.).



Como puede observarse, la ratio número de internos por número de funcionarios se ha mantenido entre los valores 2 y 3, sin que hayan existido unas fluctuaciones excesivamente llamativas. No puede concluirse, por tanto, que sea una variable que pueda explicar los cambios en la tasa de fallecimientos por agresión que si ha tenido variaciones significativas en el periodo estudiado.

Sin que considere que sea en modo alguno relevante puede, no obstante, llamarse la atención en que a la ratio más alta del periodo y, por lo tanto, a la más desfavorable (2,85 para 2008), le corresponde una tasa de muertes violentas de 0,66, baja con relación a otros años en que siendo la ratio más favorable la tasa era más alta, por ejemplo en el caso de 1999 donde la tasa de muertes es de 1,27 y la ratio de 2,25. En la misma línea, podemos decir que a la segunda ratio más desfavorable (2,80 para 1994) le corresponda una tasa de muertes violentas de 0,96, que no está entre las más altas del periodo. Es más, en general, fijándonos en los últimos cinco años, en los que sabemos que, con algunos repuntes hay una clara estabilización a la baja de la tasa de muertes violentas, las ratios internos-funcionarios son, en conjunto, las más altas de todo el periodo analizado, si bien pudiera pensarse que, también en este concreto particular, los efectos diferidos del Plan de Infraestructuras se han dejado notar para “amortiguar” las posibles consecuencias del descenso del número de funcionarios por número de internos. No olvidemos, en este sentido, que, a tenor de lo dicho más arriba al describir el Plan, se pensaba que los nuevos Establecimientos necesitarían, para funcionar, menos personal. Sin llegar a la voluntarista afirmación de que harían falta, porcentualmente, la mitad de funcionarios, si pueden defenderse, como decimos, sus posibles efectos para compensar las ratios internos-funcionarios más desfavorables de los últimos años.

Todo lo dicho no implica que si, hipotéticamente, la relación número de internos-número de funcionarios se desestabilizase significativamente en uno u otro sentido, el hecho dejase de tener incidencia en la tasa de muertes por agresión.

### 6.2.3. Control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad.

#### 6.2.3.1. El régimen cerrado como parte integrante de la variable securitaria

Desde 1985 los Establecimientos Penitenciarios españoles vivieron una situación tremendamente conflictiva que alcanzó su punto álgido entre 1988 y 1991<sup>48</sup>. Con ese telón de fondo, precisamente a partir de 1991<sup>49</sup>, la Administración Penitenciaria implementó determinados instrumentos para intensificar la vigilancia, control y seguimiento de determinados grupos de internos y la prevención de incidentes. Estos instrumentos fueron: primero, un nuevo desarrollo normativo no reglamentario del régimen cerrado; segundo, la puesta en marcha del Fichero de Internos de Especial

---

<sup>48</sup> Vid. apartado 1 Capítulo IV.

<sup>49</sup> Vid. apartados 3 y 4 Capítulo IV.

Seguimiento (FIES); y, tercero, la potenciación de las actividades generales encaminadas a garantizar la seguridad interior de los establecimientos penitenciarios. Los tres constituyen otros tantos aspectos de la variable, esencialmente securitaria, que hemos denominado *control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad* y han sido analizados en Capítulos anteriores<sup>50</sup>.

El objetivo de este Capítulo es estudiar los efectos preventivos del régimen cerrado y, desde luego, es consustancial al mismo la adopción de medidas de seguridad, seguimiento y control sobre los internos que al mismo están sometidos. De hecho, constituye el grueso y la parte más importante de la variable que hemos aislado y que estamos ahora examinando, pero, con ser la fundamental, no es, desde luego, la única. Por ese motivo, a la hora de evaluar su incidencia sobre las muertes violentas producidas y sus efectos preventivos, no hubiese sido del todo correcto hacer coincidir e identificar el régimen cerrado con esa variable, para lo que, evidentemente, la hubiéramos denominado de otra forma (por ejemplo, “la aplicación del régimen cerrado”). Y no lo hubiese sido porque las medidas de seguridad, seguimiento y control *no se agotan en el régimen cerrado*, sino que presentan otros aspectos y perfiles. Las relaciones entre la variable control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad y el régimen cerrado son, por lo tanto, de especie a género.

Por añadidura, a la hora de identificar y evaluar la posible incidencia de una variable relacionada básicamente con la seguridad, debemos recordar que, tomando en consideración no solo la LOGP y sus desarrollos reglamentarios, sino también la normativa administrativa interna producida a lo largo del tiempo, podemos localizar *diferentes estratos o niveles securitarios derivados de los elementos incidentes en el régimen cerrado*<sup>51</sup>. Así, dentro del régimen cerrado, el nivel más alto de la escala de seguridad, seguimiento y control es el que correspondería a un interno situado en su modalidad más rígida y que, además, está incluido en el FIES y el más bajo al de un interno situado en la modalidad menos restringida del régimen cerrado no incluido en el FIES, pudiendo identificar también niveles intermedios definidos por la combinación de varios elementos.

En resumidas cuentas, no podemos evaluar sólo la incidencia de los desarrollos normativos del régimen cerrado de forma aislada porque no se ajustaría a la realidad, sino que debemos evaluar, en general, la “especie” de la que forma parte y la estratificación securitaria construida alrededor del mismo.

#### 6.2.3.2. Sujeción al régimen cerrado: “cantidad” versus “calidad”

Cuando hablamos de desarrollo normativo del régimen cerrado como elemento integrado en la variable *control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad*, estamos hablando de un elemento claramente cualitativo y en modo alguno cuantitativo. Nos referimos a un desarrollo normativo

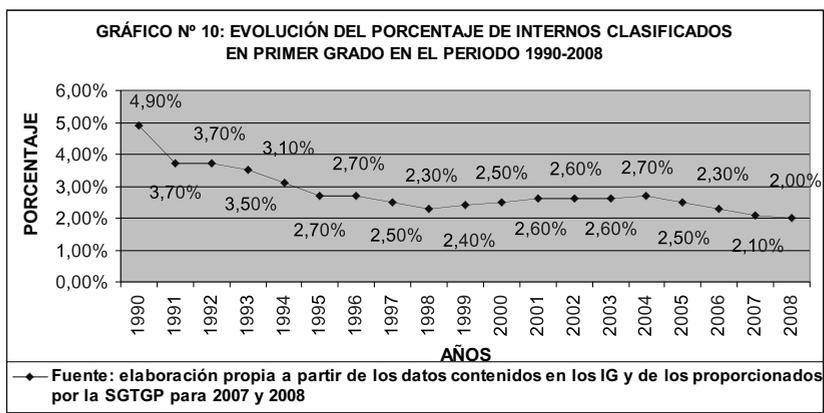
---

<sup>50</sup> Vid., en general, Capítulos IV y V.

<sup>51</sup> Vid. apartado 6 Capítulo IV y apartado 9 Capítulo V.

que, por sus características, ha sido un ingrediente básico de la variable que hemos valorado porque la regulación que se ha ido conformando a lo largo de los años nos parece adecuada a los objetivos que pretenden conseguirse situando a determinados internos -tenidos por extremadamente peligrosos o manifiestamente inadaptados- en régimen cerrado. En este sentido, de lo que se ha tratado con esos desarrollos ha sido de aplicar mejor el régimen cerrado *no de aplicarlo a más internos* (perspectiva cuantitativa).

Aprovechamos el aserto anterior -aplicar mejor el régimen cerrado no aplicarlo más- para llamar la atención sobre la nula correlación que hemos podido observar entre la tasa de muertes violentas y el número de internos penados que, en cada momento, se encontraban en régimen cerrado: *el mayor porcentaje de internos en régimen cerrado no ha coincidido, ni mucho menos, con los momentos en que la tasa de muertes violentas era menor; más bien, en algunos momentos, ha sucedido lo contrario*. En el Gráfico nº 10 puede observarse la evolución del porcentaje de internos penados que han estado clasificados en primer grado. Con respecto a los datos ofrecidos, no es ocioso advertir que el porcentaje de internos clasificados en primer grado no coincide con todos los que están en régimen cerrado, ya que, también los preventivos con aplicación del artículo 10 LOGP la comparten<sup>52,53</sup>.



El incremento de la tasa de muertes violentas que se produjo entre 1990 y 1991 -de 1,77 a 2,88- coincidió con un importante descenso del porcentaje de internos penados clasificados en primer grado -de un 4,90% a un 3,70%-. Sin embargo, esa evidente observación no debe llevarnos a engaño, y no debe hacerlo si prestamos atención a lo que, en general, sucedió después si comparamos la evolución reflejada en el cuadro anterior con la distribución de la tasa de muertes violentas del Gráfico nº 3.

<sup>52</sup> No pensamos, sin embargo, que la adición de los internos que en cada momento tuviesen aplicado el artículo 10 pudiese variar mucho lo dicho sobre la falta de covarianza entre número de internos en régimen cerrado y número de muertes violentas.

<sup>53</sup> Aprovechamos este punto para llamar la atención sobre la conveniencia de que en los IG de la Administración Penitenciaria se incluyese un apartado en el que se hiciese referencia a la media anual de internos que tenían aplicado el artículo 10 LOGP, de forma paralela a como habitualmente aparece el porcentaje de internos clasificados en primer grado.

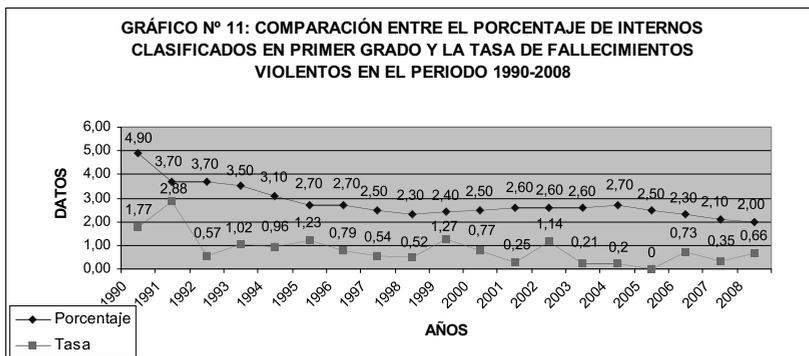
De esta comparación podemos significar, por ejemplo, lo siguiente: primero, el porcentaje de clasificados en primer grado se mantuvo en 3,70% en 1992 y la tasa bajó, como sabemos, de forma importantísima -de 2,88 a 0,57-; segundo, más tarde, de 1993 a 1994 el porcentaje de internos de primer grado bajó de 3,50% a 3,10% haciendo también la tasa de 1,02 a 0,96; tercero, el incremento de la tasa de muertes violentas que se produjo entre 2001 y 2002 -de 0,25 a 1,14- no coincidió con un descenso de internos clasificados en primer grado, sino que el porcentaje de internos se mantuvo en ambas anualidades en 2,6. Por otro lado, como conocemos ya, en el periodo 1985-1989 las tasas de muertes violentas, salvo para 1988, fueron muy altas, siéndolo también el porcentaje de internos penados clasificados en primer grado; así, según los cálculos que hemos hecho, en 1985 el porcentaje fue del 5,69, en 1986 del 5,67%, en 1987 subió al 6,43%, en 1988, se situó en el 5,85%, descendiendo, en cambio, en 1989 al 4,12%.<sup>54</sup> Por lo tanto y en consecuencia, también el dato complementario de los cinco años anteriores al periodo objeto de nuestro estudio refuerza en gran medida la conclusión que hemos aportado.

La falta de correlación o covarianza entre el porcentaje de internos clasificados en primer grado y la tasa de muertes violentas -esto es, que a un incremento de los internos clasificados en primer grado no le corresponde un descenso de la tasa- no implica que el descenso del porcentaje por debajo de determinados niveles pueda dejarse de sentir en la tasa de fallecimientos por agresión. Dejando expresa constancia de que no puede extraerse nada que se aproxime a una conclusión, ni siquiera provisional, si es observable que el cierto repunte de la tasa de muertes violentas producidas en 2006, 2007 y 2008 -tasas de 0,73, 0,35 y 0,66-, respectivamente, frente a las tasas de 0,21, 0,2 y 0 para los años 2003, 2004 y 2005- ha coincidido con un descenso de los internos clasificados en primer grado, que, para 2006, 2007 y 2008 se ha situado en porcentajes inferiores, siendo el correspondiente al último año (2,00%) el más bajo de todo el periodo analizado; además, frente a los incrementos y decrementos del porcentaje que se vinieron produciendo a partir de 1995 hasta 2004, en los cinco últimos años se observa una disminución continua del porcentaje, sin que se haya producido ningún repunte al alza. Esta circunstancia deberá ser observada con detenimiento en el futuro porque, dicho con todas las reservas que quepan, quizá nos estemos aproximando al umbral a partir del que un descenso en el porcentaje de internos clasificados en primer grado pueda, de alguna forma, dejarse sentir en el número de muertes violentas producidas.

En el Gráfico nº 11 se puede visualizar, para compararlas, en dos líneas, la evolución del porcentaje anual de internos clasificados en primer grado y la tasa anual de muertes violentas en el periodo 1990-2008.

---

<sup>54</sup> Los porcentajes ofrecidos deben ser tomados con ciertas cautelas, ya que en los Informes de ese periodo quinquenal constan los porcentajes de internos clasificados en primer grado *del total de los clasificados*, sin incluir en el cómputo los penados no clasificados -como, por el contrario, si se hace en IG posteriores y en la información facilitada por la SGTGP que hemos tomado como fuente para el periodo 1990-2007-, *que nosotros si hemos tenido en cuenta para calcular los porcentajes que acabamos de ofrecer*; de otra forma, ni por aproximación, podría hacerse comparación alguna. Por ejemplo, en el Informe de 1988 constan 859 internos clasificados en primer grado, lo que supone, a tenor del informe, el 7,34% del total de 11.703 penados; ahora bien, teniendo en cuenta la cifra total de penados de ese año -14.663-, el porcentaje a tomar para comparar con los datos que hemos tenido en cuenta para el periodo 1990-2007 sería de 5,85%; las diferencias, por obvias, no merecen mayores comentarios.



Fuente: elaboración propia a partir a los datos indicados en los Gráficos nos. 3 y 10

La yuxtaposición de los instrumentos o conjunto de actuaciones que integran la variable *control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad*, su mantenimiento, aún con cambios, reformas, adecuaciones y matizaciones, a lo largo del tiempo y lo que puede ser considerado como su incorporación a la “cultura organizativa” de las Instituciones Penitenciarias, ha traído como consecuencia una disminución palmaria de los incidentes violentos y, desde nuestro punto de vista, *una incidencia evidente en el descenso de muertes violentas que se han producido en los centros penitenciarios en el periodo 1990-2008*. Lo que, siempre a nuestro modo de ver, no podían explicar, de forma determinante y de manera individualizada, las otras variables analizadas (infraestructuras penitenciarias y ratio número de internos-número de funcionarios), si está en condiciones de hacerlo la variable independiente *control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad*. De esta manera, empíricamente, el verdadero hecho diferencial que encontramos entre 1991 y 1992 -momento en que se produce el “escalón” cuantitativo a la baja en el número de fallecimientos violentos y en el que se rompe claramente una tendencia que se venía prolongando desde 1985, según hemos visto- es la entrada en escena del que hemos denominado bloque normativo no reglamentario de 1991<sup>55</sup>. Las tasas de muertes violentas de 1990 y 1991 no se han vuelto, afortunadamente, a alcanzar y, ni mucho menos, las del periodo anterior de 1985-1989 (con la excepción reseñada de 1988). En el apartado dedicado a las conclusiones del Capítulo continuaremos perfilando estos comentarios, pero antes vamos a prestar atención al estudio cualitativo de un porcentaje elevado de las muertes violentas producidas.

## 7. PARCIAL ESTUDIO CUALITATIVO

En este apartado vamos a exponer determinados datos fenomenológicos de un elevado porcentaje de las muertes violentas producidas en el periodo 1990-2008, en

<sup>55</sup> Vid. apartado 4 Capítulo IV.

concreto de 53 de ellas. Son los relativos al sexo de los agresores y víctimas, a la distribución mensual de fallecimientos, al momento de aparición del incidente violento, lugar de la prisión donde tiene lugar, medios utilizados para causar la muerte, motivos probables y, cuando ha sido posible, algunos datos relacionados con los antecedentes penales y penitenciarios de los agresores que se pueden considerar relevantes desde una perspectiva criminológica. Excepción hecha del sexo, quedarían por analizar y/o completar importantes datos relativos a los agresores y víctimas; por ejemplo, edad, nacionalidad, situación procesal, penal y penitenciaria, primariedad delictiva o reincidencia, liderazgo o influencia sobre otros internos, etc., que habría que localizar en otras fuentes de información porque en las utilizadas aparecen sólo en ocasiones y de forma bastante sesgada.

De los 62 fallecimientos producidos, como decimos, 53 IR han podido ser consultadas; ello no quiere decir, ni mucho menos, que, con relación al resto, aquéllas no se hubiesen instruido, sino, sencillamente, que, dados los sistemas de información, registro de incidentes y métodos de archivo empleados hace ya muchos años<sup>56</sup>, no era posible localizarlas sin haber invertido un tiempo excesivo que, por otro lado, no hubiera servido tampoco para completar el análisis cualitativo porque, lo acabamos de decir, los datos e información que en ellas aparecen no están completos, especialmente en las más antiguas, con respecto a los datos, estudios e informaciones que pueden interesarnos del agresor y de la víctima.

## 7.1. Sexo

En los 53 incidentes revisados, todos los agresores han sido hombres, lo cual, sin más pretensión que dejar constancia del hecho, es una evidencia empírica con respecto a una de las variables que más correlacionan con el delito: el sexo<sup>57</sup>. En efecto, frente a las mujeres, los hombres cometen un porcentaje absolutamente desproporcionado de los delitos que tienen lugar en una comunidad; no sólo eso, sino que la criminalidad de las mujeres se limita a una serie de infracciones penales relativamente más pequeño y más leve<sup>58</sup>. Como decimos, ninguna de las muertes violentas ha tenido lugar en establecimientos o departamentos de mujeres y en ninguno de los incidentes ha sido víctima o agresor una mujer.

---

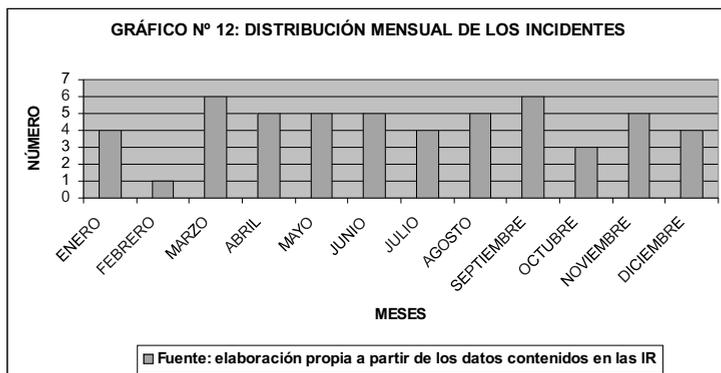
<sup>56</sup> Las IR que han faltado por consultar corresponden al periodo 1990-1994.

<sup>57</sup> Junto con el sexo, la *edad* es la otra variable que más correlaciona con el delito; en ambos casos, se trata de datos seguros y de una validez casi universal (entre otros, KAISER, G., *op. cit.*, pág. 99).

<sup>58</sup> SERRANO MAILLO, A., *op. cit.*, pág. 464. Al respecto de la criminalidad de la mujer, dice KAISER: "Las teorías no parecen poder hacer frente a este dato, a penas pueden explicar por qué una mitad de la población delinque mucho menos que la otra" (KAISER, G., *op. cit.*, pág. 101) y, por su parte, GARRIDO, STANGELAND y REDONDO: "La diferencia más destacada entre los que delinquen y quienes no lo hacen es el sexo al que pertenecen" (GARRIDO, V, STANGELAND, P y REDONDO, S., *op. cit.*, pág. 316). Sin dejar de reconocer que el varón participa en más actividades delictivas que la mujer, GARCÍA-PABLOS sostiene que las tasas de crecimiento de la criminalidad femenina acusan un ritmo muy acelerado, "habiéndose acortado sustancialmente el diferencial que tradicionalmente distanciaba uno y otro sexo" (GARCÍA-PABLOS de MOLINA, A., *op. cit.*, pág. 270). Sobre el tema también puede consultarse, LÓPEZ-REY y ARROJO, M., *Criminología, Tomo II, Criminalidad y Planificación de la Política Criminal*, Madrid, 1978, págs. 95-103.

### 7.2. Distribución mensual de los incidentes

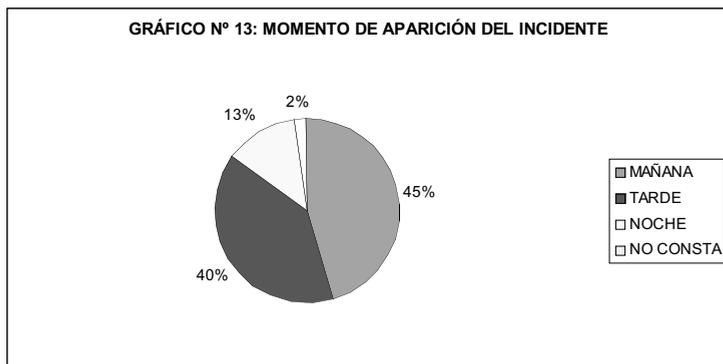
En el Gráfico nº 12 se ofrece la distribución mensual de los 53 incidentes revisados. Puede observarse, como más llamativo, que en el mes de febrero se ha producido sólo uno, siendo los de marzo y septiembre en los que más número de muertes se han producido (6 en cada uno); al menos en principio, no pensamos que de esta distribución pueda extraerse conclusión alguna, más allá de dejar constancia de las comprobaciones realizadas y de la acabada de aludir relativa a los meses que con más frecuencia aparecen.



### 7.3. Momento de aparición del incidente

Hemos distinguido tres franjas horarias: de 8 a 15 horas, de 15 a 22 horas y de 22 a 8 horas. Nos parece aconsejable esta distribución en función de dos criterios; primero, porque alrededor de las 15 horas se asiste, en general, una reducción en la actividad de los centros penitenciarios, hay un tiempo de descanso de los internos en que permanecen en sus respectivas celdas y se produce un punto de inflexión en la jornada; y, segundo, porque, también en general, alrededor de las 8, de las 15 y de las 22 horas tiene lugar el relevo de funcionarios de vigilancia que, en la mayor parte del periodo de tiempo analizado y en la mayoría de los centros, han tenido o tienen distribuido el servicio en los turnos de mañana, tarde y noche.

En el Gráfico nº 13 se ofrece una distribución de los incidentes en los turnos indicados. Como puede observarse, el porcentaje más alto de incidentes (45%) tuvieron lugar en el turno de mañana, lo cual quizá podría explicarse, muy en principio, por el mayor número de actividades que se realizan en los centros durante el mismo y un descenso consiguiente de las posibilidades de vigilancia y control. Es lógico que el menor porcentaje de incidentes corresponda al turno de noche puesto que, en general, los internos están en sus respectivas celdas y no hay actividades comunes; la mayoría de los incidentes acaecidos en ese turno tuvieron, por lo tanto, como agresor y víctima a internos que compartían celda.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en las IR

#### 7.4. Lugar de aparición del incidente

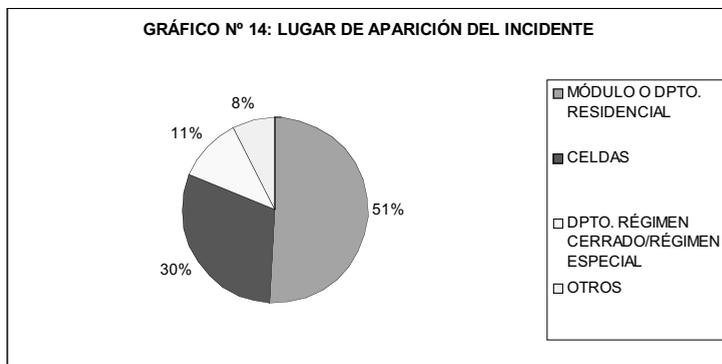
Hemos diferenciado si la muerte violenta ha tenido lugar en un módulo o departamento residencial, en las celdas, en departamentos de régimen cerrado o especial y otros. Los módulos o departamentos residenciales son unidades de clasificación interior donde los internos son destinados en función de determinadas características: primariedad delictiva, reincidencia, nivel de delincuencia-prisionización, trayectoria penitenciaria, desempeño de una actividad laboral en el establecimientos, salidas de permiso ordinario, etc.

A salvo de las actividades que deban realizarse fuera por falta de infraestructura modular, el módulo o departamento es el lugar donde los internos pasan la mayor parte del tiempo; asimismo, casi todos disponen de distintas dependencias: celdas, destinadas para el alojamiento nocturno y el descanso diurno, comedores, salas de día, economato; y, en los más modernos: gimnasios, escuelas, talleres ocupacionales, peluquerías, etc. Los departamentos de régimen cerrado/régimen especial son los espacios penitenciarios para los internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario o a los que, como preventivos, tienen aplicado el art. 10.2 LOGP y las celdas son locales o habitáculos destinados para el alojamiento nocturno de los internos o para los periodos de descanso diurno. En el apartado “otros” se incluyen lugares como zonas de tránsito (pasillos, galerías, corredores), departamento de ingresos o campo deportivo.

Como resulta previsible, el mayor porcentaje (51%) de incidentes acaecieron en módulos o departamentos residenciales, por razón, primero, de que, en su conjunto de dependencias, es donde los internos pasan la mayor parte del tiempo y, segundo, porque es donde están alojados su más alto porcentaje -los penados o preventivos en régimen ordinario-, ya que en primer grado de tratamiento penitenciario o con aplicación del artículo 10.2 LOGP hay un número porcentualmente muy minoritario. Precisamente ese dato -el del porcentaje de internos clasificados en primer grado de tratamiento penitenciario por su peligrosidad extrema o inadaptación-, que ha oscilado en el periodo objeto de estudio entre un 4,9%-2,00%, da pie a que podamos llamar la atención sobre el 11% de incidentes acaecidos en los departamentos destinados a

albergarlos por la desproporción que podemos apreciar y ello aún contando con que a ese porcentaje de clasificados en primer grado habría que añadir el de los preventivos que tienen aplicado el artículo 10.2 LOGP que también comparten esos espacios penitenciarios de régimen cerrado y régimen especial.

En las celdas tuvieron lugar un 30% de incidentes, porcentaje importante que convendría analizar con más detenimiento teniendo en cuenta que, en algunos de los incidentes, se deja notar que las agresiones se produjeron en el interior de aquéllas pero estando con sus puertas abiertas, en momentos de desplazamiento desde éstas a dependencias comunes o en sentido contrario, cuando el control de los internos por parte de los funcionarios de servicio, al estar los primeros dispersos y situados temporalmente (mientras duran los desplazamientos) en diferentes espacios, disminuye. Por otro lado, aunque son relativamente pocos los casos en que el incidente se ha producido entre internos que estaban en la misma celda, no puede olvidarse que los internos que la comparten deben ser adecuadamente seleccionados, de conformidad con lo prevenido en el artículo 19 LOGP, que desarrolla el artículo 13 RP/96. Los resultados se presentan en el Gráfico nº 14.



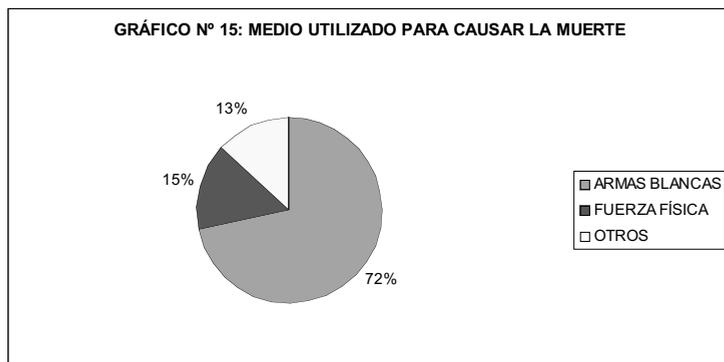
**Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en las IR**

### 7.5. Medios utilizados para causar la muerte

Diferenciamos tres categorías, a saber: armas blancas, fuerza física y otros. Como armas blancas debemos entender tanto las convencionales, introducidas clandestinamente en el Establecimiento (navajas o estiletos, por ejemplo), como las de fabricación “carcelaria”, elaboradas artesanalmente a partir de un objeto metálico. En fuerza física deben incluirse, además de los golpes propinados utilizando la propia fuerza del agresor (patadas, puñetazos), el golpeo violento contra el suelo u otra superficie dura; en “otros” hemos incluido algunos como la utilización de objetos contundentes, la asfixia o el empleo de un trozo de cristal de una ventana.

Debemos advertir que en algunas ocasiones se ha utilizado más de un medio (por ejemplo, un golpe previo para luego usar un arma blanca) y en ellas hemos consignado el que personalmente nos ha parecido, después de la revisión de la información, que más ha contribuido a causar la muerte.

Como puede observarse en el Gráfico n° 15, el 72% de las muertes violentas fueron provocadas por armas blancas. En este sentido, lo ya expuesto sobre la potenciación e intensificación de medidas de seguridad tales como cacheos y registros para tratar de localizar y aprehender este tipo de objetos (prohibidos en todo caso dentro del establecimiento, como es lógico) cobra una especial relevancia, ya que, haciendo nuestro y adaptando al medio carcelario un principio criminológico establecido por GARRIDO, STANGELAND y REDONDO<sup>59</sup>, *en prisión, la diferencia entre una lesión leve y una muerte violenta puede estar en la presencia de un arma blanca.*



**Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en las IR**

En esta sede es importante recordar que en 2002 y 2003 sólo se produjo una muerte cada año y decir que las mismas tuvieron lugar en Departamentos de Régimen Cerrado o de Régimen Especial y que, en ambos casos, el medio utilizado para causar la muerte no fueron armas blancas, sino la fuerza física (golpes) en un caso y ésta y el estrangulamiento en otro. Este último hecho es demostrativo, primero, de los controles que hay en este tipo de departamentos para evitar que los internos se hagan con armas blancas y, segundo, de la potencialidad criminal de los sujetos activos y de la determinación para conseguir sus propósitos.

## 7.6. Motivos probables del incidente

En la revisión de las IR no siempre es fácil deducir los motivos por los que ha surgido el incidente que ha concluido con la muerte violenta de un interno y, consecuentemente, hacemos expresa advertencia a la subjetividad que ha podido impregnar en determinados casos la decisión de incluir un supuesto concreto en alguna de las categorías motivacionales que hemos utilizado. Describimos estas brevemente a continuación:

<sup>59</sup> “Los factores situacionales influyen fuertemente en el resultado final de una acción violenta. *La diferencia entre una lesión leve y un homicidio puede estar en la presencia de un arma de fuego* [la cursiva es nuestra]” (GARRIDO, V, STANGELAND, P y REDONDO, S., *op. cit.*, pág. 542)

-*Problemas anteriores*: se trata de casos de rencillas y altercados previos entre el agresor y la víctima, discusiones y peleas mediata o inmediatamente anteriores, enemistad manifiesta, etc.

-*Problemas relacionados con el consumo y tráfico de drogas en el centro*: incluimos en ésta aquéllos casos en que hemos podido percibir que el incidente estaba *directamente relacionado* con estas cuestiones, ya que es indudable que, en algún caso, bien ha podido ser un tema vinculado con el consumo y tráfico de drogas el causante de un *problema anterior* que ha quedado asignado a esa categoría.

-*Trastorno psiquiátrico del agresor*: corresponden a dos casos en los la motivación guardaba un vínculo directo con la enfermedad mental acreditada del sujeto activo.

-*Durante el desarrollo de un motín*: también son dos los casos en que las motivaciones de los agresores no pueden desligarse sin dificultad de la anómala situación que se estaba produciendo en el Establecimiento, donde los funcionarios habían sido tomados como rehenes y los amotinados, de una forma u otra, presentaron las muertes como brutal evidencia de una singular determinación para conseguir sus propósitos.

-*Tipología delictiva de la víctima*: de los analizados, un caso se ha detectado en el que su condena por múltiples delitos contra la libertad sexual unida a sus características personales fueron determinantes para el surgimiento del incidente y su fallecimiento violento.

Antes de ofrecer dato alguno, incidimos, con KAISER, en que los esquemas motivacionales como el que acabamos de presentar, “no proporcionan sino un marco muy tosco y representan, por lo demás, a menudo sólo una de las muchas posibilidades de interpretación que se ofrecen al observador que contempla el hecho desde fuera”.<sup>60</sup> Además, en nuestra investigación, cobra especial relevancia otra aseveración del mismo autor: “La motivación del hecho no puede, con frecuencia, inferirse sino de la relación entre el autor y la víctima”<sup>61,62</sup>.

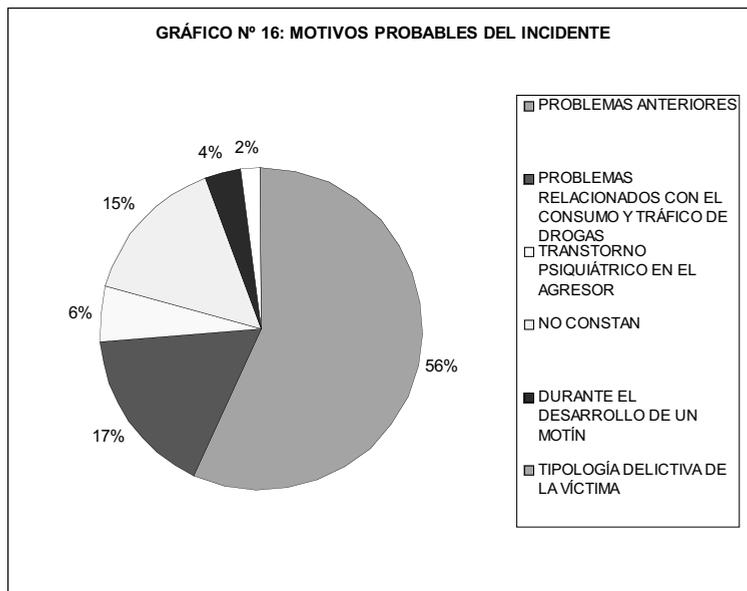
El Gráfico nº 16 presenta la distribución motivacional de los incidentes en las categorías que hemos descrito, correspondiendo el porcentaje mayor (56%) a problemas anteriores, seguido (17 %) por los problemas directamente relacionados con el consumo y tráfico de estupefacientes.

---

<sup>60</sup> KAISER, G., *op. cit.*, pág. 321.

<sup>61</sup> *Loc. cit.*

<sup>62</sup> El escepticismo de GÖPPINGER con respecto a la investigación de los motivos es muy acusado y podemos resumirlo en estas aseveraciones: “Incluso para el especialista, un análisis de los motivos de un delincuente es extraordinariamente difícil, y en numerosas ocasiones resulta imposible”, “En ocasiones, el propio autor no es consciente de los auténticos motivos que han influido en el hecho, o sólo tiene una idea aproximada o completamente desfigurada, y lo que él declara como motivo del hecho son muchas veces motivaciones secundarias” (GÖPPINGER, H., *Criminología*, traducción de María L. Schwarch e Ignacio Luzarraga, Madrid, 1975, pág. 512)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en las IR

LEGANÉS y ORTOLÁ, siguiendo la clasificación de Hilda Marchiori, analizan los motivos por los cuales el homicida llega a matar a otra persona<sup>63</sup>. Algunas de las categorías que nosotros hemos definido pueden subsumirse en la clasificación que presentan, directamente o por analogía, pero otras no porque, a nuestro juicio, son motivaciones típicamente penitenciarias.

Los autores indicados dividen los homicidios en dos grandes grupos: homicidios individuales y homicidios de grupos. Dentro del primero, nuestra categoría “problemas anteriores” puede subsumirse en la que aquéllos presentan como “homicidio por pelea o enemistad”, si bien debemos indicar que la nuestra es más general y abarcadora por las dificultades mencionadas para determinar en ocasiones el móvil o causa concreta de la incidencia<sup>64</sup>. Por otra parte, dado cómo definen su “homicidio por drogas”<sup>65</sup>, sólo alguno de los supuestos que hemos incluido en la nuestra “problemas relacionados con el consumo y tráfico de drogas” podría ser colocado en la suya, ya que la reducen a los supuestos en que el homicidio ha sido perpetrado para la obtención de drogas, con o sin síndrome de abstinencia. Sin embargo, los que hemos considerados causados por “trastorno psiquiátrico del agresor” pueden incluirse sin dificultad en el “homicidio psicótico” de LEGANÉS y ORTOLÁ<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S. y ORTOLÁ BOTELLA, M.E., *op. cit.*, págs. 29-32

<sup>64</sup> Así, no puede descartarse que en el trasfondo de algunos de los casos que nosotros hemos englobado en “problemas anteriores” pudiera ser incluido en la categoría “homicidio económico” de los autores indicados (LEGANÉS GÓMEZ, S. y ORTOLÁ BOTELLA, M.E., *op. cit.*, pág. 30).

<sup>65</sup> *Ibid.*, pág. 31.

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

Las que no tienen ninguna correspondencia con las definidas por estos autores son las relacionadas con la *tipología delictiva de la víctima* y las producidas *durante el desarrollo de un motín*, al tratarse de dos categorías típicamente penitenciarias. Con respecto a la primera, no es desconocido que, dentro de la subcultura carcelaria, se encuentra un cierto “valor compartido” entre los presos de animadversión por los autores de delitos contra la libertad sexual; son despreciados los violadores, especialmente de niños<sup>67</sup>. Por lo que atañe a la segunda, durante el desarrollo de motines o graves incidentes carcelarios, definidos por la imposibilidad de que los funcionarios continuasen en el ejercicio de sus funciones de mantenimiento del orden y la seguridad, no ha sido extraño, como ya hemos indicado, que se produjese la muerte violenta de algún interno producida o inducida por los responsables de la revuelta. Estos casos, no obstante, si podrían ser incluidos dentro de la categoría general de “homicidio de grupos” anotada por LEGANÉS y ORTOLÁ<sup>68</sup>.

Como comentario final e independientemente de todo lo dicho, hemos de mencionar que, en la revisión de las IR, no hemos dejado de percibir en ocasiones que, además de la causa o el móvil inmediato de la muerte, la situación producida estaba impregnada por lo que podríamos denominar “necesidad de mantenimiento del status” por parte del agresor o de la víctima dentro de la prisión<sup>69</sup>. Dentro de un “sistema social” -el de los presos- caracterizado por la ausencia de vías de salida del mismo, por una rígida jerarquización y por un gran autoritarismo, donde el valor dominante es la posesión y el ejercicio de un poder coercitivo<sup>70</sup>, alcanzar o mantener un status tal que provoque el respeto -o la sumisión- de otros internos es, a veces, una necesidad de supervivencia en el medio o un imperativo para el mantenimiento del poder. En este sentido, ser responsable de una muerte en prisión puede ser considerado como una forma brutal de obtener un determinado rango o nivel en el sistema social de los presos o de conservar el ya adquirido<sup>71</sup>.

### 7.7. Algunos datos penales y penitenciarios de los agresores con relevancia criminológica

Cuando describimos las IR instruidas por la IGP como fuente de información y un poco más arriba al comenzar este apartado, dijimos, en general, que no todas tienen el mismo formato ni en todas se recogen los mismos datos e información; debemos insistir, por añadidura, en el hecho de que, de las 62 muertes violentas producidas en el periodo sólo han podido consultarse 53 IR. Por lo tanto, lo que a continuación

---

<sup>67</sup> Los propios LEGANÉS y ORTOLÁ se refieren al tema al tratar de la subcultura carcelaria (*ibid.*, pág. 350)

<sup>68</sup> *Ibid.*, pág. 32.

<sup>69</sup> Con la mención de la víctima nos estamos refiriendo a los incidentes directamente provocados por la víctima y en los que, finalmente, se ha producido su muerte por la reacción del contrario.

<sup>70</sup> LEGANÉS GÓMEZ, S. y ORTOLÁ BOTELLA, M.E., con cita de Mccorkle y Korn, *op. cit.*, pág. 342.

<sup>71</sup> Al revisar algunas IR hemos tenido la sensación, especialmente en supuestos en que la agresión ha sido completamente desproporcionada o provocada por motivos nimios, de que, detrás de lo que hemos podido anotar como causa directa, estaba esa necesidad que decimos de alcance o mantenimiento de cierto status dentro de la sociedad carcelaria. En algunos casos, en declaraciones de internos testigos del incidente que constan en las Informaciones se encuentra calificada la muerte como “absurda” o “por la cara”, en otros, ha sido una pequeña deuda o un insulto el que ha desencadenado la situación.

vamos a decir debe tomarse con algunas cautelas que, no obstante, *no significan una invalidación de lo que aportaremos como conclusión* porque la adición de más datos e información, cuantitativamente, tendría la virtualidad de añadir no de sustraer, razón por la cual *no podrían quedar de ninguna forma invalidados nuestros argumentos, sino reforzados*, tal y como enseguida podrá comprobarse.

Dicho y advertido lo anterior, debemos consignar que 3 internos han sido autores de 6 muertes (dos cada uno) y que, de ellos, 2, a su vez, estaban penados o preventivos por homicidio o asesinato en el exterior. Además, otro autor de una muerte en prisión, estaba condenado por dos asesinatos y un intento de asesinato en el exterior. Con respecto a lo primeramente comentado, con los niveles de población reclusa general que hemos manejado en todo el periodo (Gráfico nº 2), debemos decir que 3 internos han sido responsables, ni más ni menos, que del 10,53 % de las muertes violentas producidas en el periodo, con lo cual podemos concluir que un número, permítanse estas expresiones, *insignificante* de internos ha sido el causante de un porcentaje *altamente significativo* de las muertes producidas. Como acabamos de sostener, la comprobación de las 9 IR restantes a las que no hemos tenido acceso y el estudio complementario con otras fuentes de información de los internos agresores con relación a las 53 Informaciones que si han sido analizadas, *podría reforzar lo dicho* - porque, por un lado, los sujetos activos de las muertes en esos 9 incidentes, fuesen responsables, a su vez de otra u otras muertes y porque, por otro, habiéndolo sido, no constase ese dato consignado en las Informaciones que si han sido revisadas-, *nunca cancelarlo o anularlo*.

## **8. CONCLUSIONES PROVISIONALES: LA CONEXIÓN CON EL DENOMINADO PARADIGMA DE LAS CARRERAS CRIMINALES**

Sólo con reservas se puede hablar de conclusiones en un trabajo de investigación criminológica como el que se presenta en este Capítulo, ya que adolecen de la provisionalidad intrínseca a todo estudio empírico.

A) El estudio criminológico de las muertes violentas acaecidas en prisión entre 1990 y 2008 ha sido la base sobre la que nos hemos situado para evaluar los posibles efectos preventivos del régimen cerrado penitenciario. Tres variables independientes han sido analizadas para poder explicar las fluctuaciones en la tasa de muertes violentas producidas en los Establecimientos Penitenciarios en el periodo 1990-2008 (variable dependiente): infraestructuras penitenciarias, ratio internos-funcionarios y control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad.

1.- Cabe sostener que ha sido la variable *control y seguimiento de determinados internos y la intensificación de las medidas de seguridad* la que explicaría el muy llamativo descenso de la tasa en 1992 y, desde entonces, el que no se hayan vuelto a alcanzar las tasas de 1990, la desproporcionada de 1991, ni las anteriores del periodo 1985-1989 (con la excepción de 1989).

2.- Que fuera precisamente a lo largo del año 1991 cuando se produjo el desarrollo normativo no reglamentario del régimen cerrado y se implantó el FIES y cuando, en general, se intensificaron las medidas de control y seguridad es altamente revelador. Con el bloque normativo de 1991 y la estratificación securitaria construida a través del mismo en torno al régimen cerrado, se sentaron unas bases de actuación penitenciaria que, sin perjuicio de que hayan ido evolucionando desde entonces, tuvieron como primer efecto un descenso evidente de la conflictividad general y<sup>72</sup>, a nuestros efectos, una disminución muy importante en la tasa de muertes violentas.

Por lo tanto, no es sólo que pueda concluirse que el régimen cerrado, en cuanto constituye parte fundamental de la estrategia del sistema penitenciario orientada a garantizar la seguridad y ordenada convivencia, tiene efectos preventivos, sino que éstos pueden ser menores o mayores en función de sus distintas configuraciones normativas (reglamentarias y no reglamentarias) y de los elementos que pueden incidir en el mismo (FIES, control de internos conflictivos y peligrosos) para formar a su alrededor una estrategia securitaria gradual. Así, conforme al resultado de nuestra investigación, los efectos preventivos fueron menores hasta 1991 y mayores a partir de 1992.

3.- Con respecto a las variables infraestructuras y ratio internos-funcionarios, no se han producido en las mismas alteraciones de tal naturaleza que hayan sido capaces de incidir significativamente en las variaciones anuales de la tasa. Esto es, no hemos observado “relaciones regulares” entre la variable dependiente (muertes violentas) y las variables independientes infraestructuras y ratio internos funcionarios.

Ahora bien, si el nivel de plazas con las que cuenta el sistema penitenciario para albergar a la población reclusa existente en cada momento o, en general, el nivel de cantidad y calidad de las infraestructuras existentes descendiese por debajo de cierto nivel de tolerancia o si la ratio internos-funcionarios tuviese una desviación claramente desfavorable, desde luego, su efecto se dejaría sentir en la tasa de fallecimientos por agresión.

El incremento del número de plazas y la mejora de las infraestructuras pensamos que ha tenido una incidencia positiva en la estabilización a la baja de la tasa de muertes violentas a partir de 2002<sup>73</sup>.

B) Aunque pudiese ser sobreentendida, especialmente para los conocedores de nuestro sistema penitenciario, una cuestión interesa resaltar sobremanera. El especial control y seguimiento sobre determinados internos y el régimen de vida a aplicar a aquéllos en los que se aprecien notas de inadaptación o extrema peligrosidad no implica, en modo alguno, que todos los derechos a ellos reconocidos dejen de respetarse de forma escrupulosa, ni que, aún en los regímenes de vida más rigurosos y asegurativos, dejen de emprenderse las actuaciones tratamentales que puedan resultar

---

<sup>72</sup> Vid. apartado 1 Capítulo IV.

<sup>73</sup> Además de las variables que hemos acotado y de la correlación o covarianza encontrada entre la tasa de muertes violentas y el control y seguimiento de determinados internos y la intensificación de las medidas de seguridad, no podemos descartar que pueda existir un tercer factor del que dependan los anteriores; desde luego, *nosotros no lo hemos detectado*. Ahora bien, como, ni mucho menos, eso no quiere decir que no exista, volvemos a insistir en que consideramos que, por sus características, nuestras conclusiones son refutables, quedando pendientes, por tanto, de algún intento para hacerlo.

necesarias para provocar un cambio tal en los internos que posibilite su incorporación al régimen ordinario y, en última instancia, su reeducación y reinserción social<sup>74</sup>.

C) Desde la perspectiva de la teoría criminológica contemporánea, el planteamiento conclusivo expuesto evoca y en cierta medida es compatible con el denominado *paradigma de las carreras criminales*.

1.- En el origen de ese paradigma está la idea de que un pequeño grupo de delincuentes son responsables de un porcentaje desproporcionado de los delitos que se cometen en una comunidad<sup>75,76</sup>; en esta línea, los estudios longitudinales refuerzan el aserto de que una proporción sustancial de los delitos, y en particular de los más graves, es cometida por una minoría de individuos crónicamente violentos<sup>77</sup>.

2.- Este planteamiento sería coherente con la línea de política criminal que sostiene que si pudieran ser identificados estos individuos a una edad temprana impidiendo que delinquieran y evitando que prosiguieran sus carreras delictivas, el delito en una comunidad cualquiera disminuiría de forma importante<sup>78,79</sup>. Esta política criminal se conoce como “incapacitación o inocuización selectiva” y es la que ha centrado la máxima atención, a pesar de que el enfoque de las carreras criminales contempla la posibilidad de otras estrategias, como la prevención<sup>80</sup>.

D) En nuestro caso, sostenemos que un grupo muy reducido de internos provoca, en general, una muy alta conflictividad en los centros penitenciarios y, en particular, variaciones al alza en la tasa de muertes violentas. Partiendo de tal base, desde una perspectiva preventiva, la, si se permite la expresión, “política criminal penitenciaria” seguida -y la que se debe seguir y perfeccionar- ha sido proceder a su identificación, seguimiento e, incluso, a su, si se vuelve a permitir la expresión, “incapacitación o inocuización selectiva”<sup>81</sup>, mediante la aplicación del régimen cerrado o de departamentos especiales.

---

<sup>74</sup> Vid., en general, Capítulo VI.

<sup>75</sup> SERRANO MAÍLLO, *op. cit.*, pág. 516. “La investigación empírica que hemos revisado, en especial la relativa a la prevalencia de incidencia de la criminalidad, ha contribuido a reforzar dicho hallazgo y a profundizar en el mismo” (*loc. cit.*).

<sup>76</sup> Al respecto, dice KAISER: “A pesar de todas las reservas y críticas, tenemos que partir del dato de que existe un grupo de delincuentes que cometen hechos punibles una y otra vez, y así tienen tras ellos una auténtica carrera”; más adelante, remarca: “Naturalmente, un pequeño número de reincidentes es responsable de un gran número de hechos punibles importantes” (KAISER, G., *op. cit.*, págs. 102 y 103)

<sup>77</sup> GARRIDO, V., STANGELAND, P. y REDONDO, S., *op. cit.*, pág. 547.

<sup>78</sup> SERRANO MAÍLLO, *op. cit.*, pág. 516.

<sup>79</sup> “Si la Ciencia y la Política Criminal consiguieran hacerse cargo a tiempo, mediante al diagnóstico, la prognosis y un tratamiento adecuado, del grupo de personas que corren un gran riesgo de reincidir y pudieran influenciarlas de forma efectiva, resultaría de una importancia considerable para la prevención del delito, así como para los destinos individuales concretos” (KAISER, *op. cit.*, pág. 102).

<sup>80</sup> SERRANO MAÍLLO, *op. cit.*, pag. 516.

<sup>81</sup> Insistimos que expresiones como las entrecorilladas deben ser tomadas desde un punto de vista doctrinal y conceptual, *primero*, sin que deban ser identificadas, en modo alguno, con nada que se parezca o se aproxime a la renuncia o abandono de los programas de intervención o tratamiento con determinados internos y, *segundo*, adaptando a nuestro caso lo sostenido por SERRANO MAILLO para el ámbito penal, (*ibid.*, pág. 517) sin que, dejemos de tener muy en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico penitenciario es incompatible con el sometimiento de los internos a las categorías regimentales más restrictivas sin que existan motivos para ello (peligrosidad extrema e inadaptación a los regímenes penitenciarios ordinario y abierto).

En apoyo complementario del planteamiento expuesto, ciertos datos derivados del nivel de estudio cualitativo son muy relevantes:

1.- Con los niveles de población reclusa en que nos hemos movido todos los años estudiados, tres internos ha sido responsables de seis muertes violentas, estando, dos de ellos, a su vez, en prisión por homicidios o asesinatos cometidos en libertad, mientras que el responsable de otra muerte, estaba condenado por la comisión, en el exterior, de tres asesinatos, dos consumados y uno intentado. El estudio de las IR que no sido revisadas y la utilización de otra metodología cualitativa para el análisis de las trayectorias penales y penitenciarias de los sujetos activos de las muertes violentas, podría coadyuvar -sobre la base de obtener información sobre los que han sido autores de más de una muerte en prisión o en libertad- a afianzar todavía más nuestras conclusiones.

2.- Con relación al estudio de los espacios penitenciarios donde tuvieron lugar los 53 incidentes analizados, 6 acacieron en departamentos de régimen cerrado o de régimen especial (el 11%), destinados para internos clasificados en primer grado o con aplicación del artículo 10.2 LOGP como preventivos, con lo cual la desproporción, demostrativa de la peligrosidad de ciertos internos y de su protagonismo en las muertes violentas producidas, es evidente, teniendo en cuenta que sólo el 4,9-2,0% de la población reclusa penada ha estado clasificada en primer grado a lo largo de los años estudiados.

3.- Con respecto las dos únicas muertes producidas, respectivamente, en los años 2002 y 2003, merece la pena destacar que, además de ser provocadas ambas en Departamentos de Régimen Cerrado o Régimen Especial por internos allí alojados, hay otro hecho también elocuente y es que el medio para provocarlas fue la fuerza física (golpes) en un caso y ésta misma y el estrangulamiento en el otro, circunstancia demostrativa a nuestro modo de ver, por un lado, de los controles existentes (registros, cacheos, requisas) en este tipo de dependencias -porque, como sabemos, el medio mayoritariamente utilizado para causar las muertes han sido las armas blancas (ausentes en los incidentes comentados)- y, por otro, de la extrema peligrosidad de los autores y de su evidente potencialidad y energía criminal.

E) La conexión y compatibilidad de nuestras conclusiones provisionales, dentro de la teoría criminológica, con el paradigma de las carreras criminales, en referencia a la clasificación en primer grado de penados o la aplicación del artículo 10.2 LOGP a preventivos, nos lleva a insistir en la idea de que el sometimiento de ciertos internos al régimen cerrado y su aplicación debe estar presidido por criterios cualitativos y no por otros cuantitativos. En efecto, en el marco teórico y conceptual del paradigma indicado está el hecho de que *un muy reducido grupo de personas* son responsables de un número desproporcionado de los hechos delictivos cometidos y, consecuentemente, la tarea penitenciaria será localizar e identificar a ese colectivo minoritario y, si hay motivos para ello y siguiendo escrupulosamente los procedimientos legal y reglamentariamente establecidos, colocarlas en régimen cerrado.

F) Los mecanismos que pueden explicar que la variable *control y seguimiento de determinados internos y la intensificación de las medidas de seguridad* haya influido en el descenso de muertes violentas son dos:

1.- La adopción de medidas de seguimiento, de control o de seguridad que las prevengan y de, en base a un mero aseguramiento o, si se quiere, “inocuidad penitenciaria”, la colocación de determinados internos en condiciones que les impidan o dificulten perpetrar las mismas acciones violentas, inducir las o instigarlas.

2.- El efecto preventivo que sobre la población penitenciaria pueda tener la existencia de unos regímenes de vida caracterizados por su restricción, rigidez regimental y limitación de actividades, que opera una especie de, si se consiente una vez más la traslación de términos procedentes de las teorías penales, “prevención general penitenciaria” para el resto de la comunidad carcelaria. Efecto preventivo general en el que el ingrediente de *certeza e inmediatez* en la aplicación de los regímenes de departamentos especiales o cerrados ante determinadas actividades o comportamientos cobra una especial relevancia, diferente y más intensa a la que puede ser percibida en el medio libre con respecto a la pena por el común de los ciudadanos<sup>82</sup>.

G) El que hayamos concluido que, en general, el control y seguimiento de determinados internos y la intensificación de las medidas de seguridad y, en particular, la aplicación del régimen cerrado a determinados internos que forma parte de aquél, ha tenido una influencia positiva en la reducción de la tasa de fallecimientos violentos a partir del año 1992 -y que es, en consecuencia, hoy por hoy, irrenunciable- no puede ocultar una evidente y dolorosa realidad y es, precisamente, ese 11 % de muertes acaecidas en espacios penitenciarios de régimen cerrado.

1.- Ese hecho vuelve a demostrar fehacientemente que los pretendidos efectos inocuidadores, bien de la sanción penal o bien de ciertas medidas penitenciarias como las descritas, son sólo relativos, nunca absolutos.

2.- Ese hecho, también, puede ser tomado como ilustrativo de lo que defienden ciertos posicionamientos críticos con respecto al régimen cerrado como generador, a su vez, de violencia y agresividad<sup>83</sup>.

3.- No obstante, no es nuestra opinión que la relatividad del efecto preventivo del régimen cerrado -como el de las penas- lo pueda hacer prescindible, ya que la Administración Penitenciaria lo que no puede hacer es no hacer nada con respecto, en nuestro caso, a las muertes violentas que se producen dentro de los recintos penitenciarios y lo que debe hacer debe hacerlo utilizando los instrumentos legales con los que cuenta en cada momento y que, según hemos intentado demostrar, han resultado relativamente efectivos<sup>84</sup>. La demostración palmaria de que en los departamentos de régimen cerrado se siguen produciendo muertes violentas<sup>85</sup>, por otro lado, debe servir

---

<sup>82</sup> No olvidemos, en esta sede, como exponen GARRIDO, STANGELAND y REDONDO con respecto a la pena - que es un mal como también lo es, desde la perspectiva que lo estamos ahora comentando, el régimen cerrado- que su efectividad para controlar el delito es una función directa de su grado de inmediatez y certeza (GARRIDO, V, STANGELAND, P y REDONDO, S., *op. cit.*, pág. 202)

<sup>83</sup> Al respecto, RIOS MARTÍN, J.C., *Mirando al abismo. El régimen cerrado*, Madrid, 2002, *passim*.

<sup>84</sup> Conviene recordar frente a posturas críticas y “abolicionistas” del régimen cerrado y, en general, del control y seguimiento de determinados internos y de la intensificación de las medidas de seguridad que, con respecto a las muertes violentas, estamos hablando de la vida de personas privadas de libertad que están ingresadas en establecimientos penitenciarios sobre los que la Administración Penitenciaria tiene un especial deber de garante.

<sup>85</sup> Si es el régimen cerrado el que genera las situaciones que dar lugar nuevamente a más muertes o si son ciertos internos que están sometidos a esa categoría regimental los que continúan haciendo patente su peligrosidad, violencia o agresividad produciéndolas, es una discusión en la que, manteniendo nuestra propia opinión, ahora no podemos entrar.

como acicate para emprender nuevas estrategias preventivas que tienen que girar, como toda la actividad penitenciaria, sobre dos ejes, la aplicación de modelos de intervención y de programas de tratamiento y la optimización de las medidas de orden, control y seguridad necesarias, si bien, sin olvidar, con relación a estas últimas, que, a nuestro modo de ver, el *maximum* restrictivo y securitario con se configura legalmente en la actualidad el régimen cerrado, tanto en su desarrollo normativo reglamentario como en el no reglamentario, no se puede ya rebasar sin entrar en el terreno de lo jurídicamente indefendible y éticamente inadmisibles<sup>86</sup>.

H) Resultaría necesario entrar a fondo en un análisis cualitativo que sólo se ha dejado meramente apuntado, ya que se deja sentir la necesidad de utilizar metodologías complementarias, porque, por ejemplo, postulada como más plausible la hipótesis de que el control y seguimiento de determinados internos y la potenciación de medidas de seguridad es la que ha tenido mayor incidencia sobre las variaciones en la tasa de muertes violentas en el periodo 1990-2008, concluimos que sólo recurriendo a un análisis cualitativo completo e integral podrían explicarse adecuadamente los repuntes en la tasa de los años de 1999 y 2002

---

<sup>86</sup> Quizá las medidas de orden, control y seguridad no es que deban intensificarse más, sino *aplicarse mejor*; también ahora el criterio rector debe ser cualitativo y no cuantitativo

# **CAPÍTULO IX**

## **Conclusiones generales**



Este Capítulo final va a estar dedicado a sintetizar las conclusiones más importantes a las que hemos ido llegando a lo largo de las páginas anteriores. Vamos a dividirlo en tantos apartados como Capítulos tiene el trabajo. Enfatizaremos, utilizando la cursiva, los planteamientos o ideas que nos parecen originales, las propuestas de reforma de normas en vigor o las que hacemos al Anteproyecto de Reforma de la Ley Penitenciaria (ARLP) y aquéllos aspectos relacionados con el régimen cerrado en los que, a nuestro modo de ver, la Administración Penitenciaria debe incidir especialmente.

## **1. Antecedentes del régimen cerrado**

1.1. Más allá de las diferencias de fondo y de forma, la existencia de regímenes carcelarios caracterizados, al igual que el actual régimen cerrado, por las notas de restricción (limitación de las salidas de la celda y de la realización de actividades comunes) y seguridad (incremento de las medidas que tienen como finalidad garantizarla) *es una constante en la legislación penitenciaria histórica de los siglos XIX y XX.*

1.2. Tanto desde un punto de vista cuantitativo (que atiende a la minuciosidad regulativa) como desde otro cualitativo (que se fija en la contundencia y severidad de sistema de vida), *hay grandes diferencias entre los regímenes penitenciarios restrictivos y aseguradores que encontramos en cada norma analizada.* Desde ambas perspectivas, con referencia al siglo XX, son los RSP/1930 y RSP/1948 los que alcanzan mayores cotas de minuciosidad en la regulación y de dureza y rigidez regimental, mientras que las menores las encontramos el RSP/1956, después de las reformas operadas por el D 162/1968 y por el RD 2273/1977.

1.3. Las causas por las cuales algunos internos eran sometidos a un régimen carcelario especialmente duro y contundente han evolucionado también a lo largo del tiempo. Hasta las reformas operadas en el RSP/1956, la comisión de faltas disciplinarias consideradas de especial gravedad y la evasión de la prisión o su intento ocuparon un lugar destacado; después, el motivo de aplicación del ya denominado régimen cerrado

fue la oposición o resistencia al tratamiento o la falta de colaboración que implicase una evolución desfavorable de la personalidad del interno.

## 2. El régimen cerrado en la LOGP

2.1. Después de las reformas introducidas en el RP/1956 por el D 162/1968 y por RD 2273/1977, *era apreciable una evidente anomia regimental con respecto al régimen cerrado*. Este vacío normativo dificultó el control de determinados grupos de internos que, con su actuación, exasperó la situación de extrema conflictividad que vivieron las prisiones españolas durante la transición de la dictadura al régimen democrático y que alcanzó su punto álgido entre el verano de 1977 y el primer trimestre de 1978. En esa situación de anomia, la OC/24-07-78, dictada por CARLOS GARCÍA VALDÉS, significó la entrada en escena de un instrumento normativo que posibilitaba el control de aquéllos grupos de internos y que anticipó algunas de las notas características del régimen cerrado que después instituyó la LOGP y desarrollaron sus Reglamentos.

2.2. La existencia del régimen cerrado, previsto en el art. 10 LOGP, no responde, como han querido ver algunos autores, a una “ideología de la inocuización” ni a una “ideología de la diferenciación”, sino, por emplear el mismo término, a una “*ideología de la necesidad*”.

2.3. La LOGP, por la vía de la concreción o con la técnica de la omisión, forma un estatuto jurídico de aplicación a los internos 1º/art. 10.2 LOGP que modifica o matiza el general aplicable al resto de internos con relación a determinados aspectos. Éstos los hemos analizado separadamente como elementos que caracterizan el subsistema que constituye el régimen cerrado. Dentro de ese estatuto jurídico, encontramos:

2.3.1. La determinación del espacio penitenciario de destino de los internos 1º/art. 10.2 LOGP (arts. 10.1 y 2 y 72.2 LOGP), sin que pensemos que, con la expresión “establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales”, el legislador pretendiera diferenciar dos regímenes de vida distintos. No obstante, *consideramos que en la LOGP no queda vedada la posibilidad de establecer diversas modalidades de vida dentro del régimen cerrado*.

2.3.2. Una referencia expresa (art. 10.1 y 2 LOGP) a los motivos que deben concurrir para someter a un interno al régimen cerrado (peligrosidad extrema o inadaptación a los regímenes ordinario o abierto). Sólo por esos motivos, y no por supuestas necesidades terapéuticas, puede clasificarse en primer grado a un penado.

La peligrosidad extrema debe ser entendida como alta probabilidad de comisión de hechos delictivos de gran gravedad en el futuro, *pudiendo distinguir, en base a un criterio temporal de apreciación, entre una peligrosidad extrema originaria y una sobrevenida*. La inadaptación debe ser entendida como una falta de ajuste o acomodo del recluso a las normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica en los Establecimientos Penitenciarios (régimen penitenciario) que se manifieste en la comisión de faltas disciplinarias graves o muy graves.

2.3.3. Una previsión específica de comunicación al JVP, que se ha interpretado como dación de cuenta con facultades de resolución, del paso de los internos a los establecimientos de régimen cerrado y a la autoridad judicial de que dependan en el caso de los preventivos, independientemente de que aquéllos puedan presentar el recurso o queja previsto (arts. 76.2.j y 10.2 LOGP).

2.3.4. La caracterización del régimen cerrado por una limitación de las actividades en común y por un mayor control y vigilancia sobre los internos (art. 10.3 LOGP).

2.3.5. La exclusión, por omisión, del disfrute de permisos de salida ordinarios, a los internos sujetos al régimen cerrado (arts. 47 y 48 LOGP).

2.3.6. Una garantía adicional en el procedimiento clasificatorio de penados sometidos al régimen cerrado: la posibilidad de solicitar la revisión en la Central Penitenciaria de Observación (art. 65.4 LOGP).

2.3.7. Una exhortación, que actúa de refuerzo en el caso de los penados a la cláusula general a todos ellos aplicable (art. 72.4 LOGP), al mantenimiento temporal mínimo imprescindible de los internos en el régimen cerrado o en el homologable para los preventivos (art. 10.3 LOGP).

2.3.8. La exclusión tácita de la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria en el régimen cerrado (art. 69.2 LOGP). *Con las garantías que se fijasen reglamentariamente, los espacios penitenciarios de régimen cerrado no deberían quedar excluidos de esa intervención, para lo cual el art. 69.2 LOGP debería reformarse.*

2.3.9. Una previsión de que, eventualmente, la custodia y vigilancia interior de un establecimiento cerrado o de un departamento especial pueda estar asignada a los FCSE (Disposición Final Primera, número 2, LOGP). *Mediante la oportuna modificación de la Disposición Final Primera, debería dejarse perfectamente claro que la eventual custodia y vigilancia interior de un espacio penitenciario de régimen cerrado por las FCSE no implica, "per se", suspensión alguna de los derechos de los internos.*

2.4. La regulación del régimen cerrado contenida en la LOGP, desarrollada por el RP/96 y que tiene un corolario operativo actual en el PMIIRC, se ajusta al contenido de las RPE/06 y a la R (82) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, con una única excepción con respecto a las primeras (regla 53.5 RPE/96) y es la previsión de que la continuidad en el régimen cerrado debería ser nuevamente aprobada por el CDI y por el JVP, si los órganos del Establecimiento donde el interno se encuentra consideran que debe seguir en la misma situación regimental. *Por consiguiente, deberían introducirse los cambios necesarios en el articulado de la LOGP y del RP/96 para que el mantenimiento de un interno en régimen cerrado, a propuesta de los Centros, fuese acordado por el CDI y ratificado por el JVP, al igual que la aplicación inicial.*

### **3. El régimen cerrado en el RP/81**

3.1. En la prístina redacción del RP/81, dentro del régimen cerrado, se diferenciaban dos espacios penitenciario de destino de los internos 1º art. 10.2 LOGP a los que

correspondían modalidades de vida distintas: los Establecimientos cerrados de régimen común (art. 46 RP/81) y los Establecimientos cerrados de régimen especial (art. 47 RP/81), siendo el sistema de vida en éstos segundos más restrictivo y asegurador que en los primeros. La reforma operada por el RD 787/1984, de 26 de marzo, acabó con la dualidad espacial y regimental dentro del régimen cerrado.

3.2. El RP/81 trató de objetivar la peligrosidad extrema y la inadaptación como motivos de sujeción al régimen cerrado, mediante la enumeración de una serie de factores que se consideraban relevantes para patentizar aquéllos (art. 43, norma tercera, RP/81).

3.3. La reforma de 1984 supuso la derogación de algunas normas reglamentarias (especialmente los arts. 122 y 47, norma 10ª, RP/81) de las que podía deducirse la posibilidad de sujeción al régimen cerrado de un penado sin ser previamente clasificado en primer grado.

3.4. El RP/81 concretó y reforzó la intervención del JVP en el ámbito del régimen cerrado, hasta el punto de que los internos preventivos, salvo casos excepcionales, no podían ser trasladados a un espacio penitenciario de régimen cerrado sin que la autoridad de vigilancia penitenciaria hubiese ratificado la aplicación del art. 10.2 LOGP.

Independientemente de la intervención de los JVP prevista reglamentariamente, se percibe, durante la vigencia del RP/81, el protagonismo que esa institución comenzó a adquirir pues determinadas resoluciones judiciales condicionaron en buena medida la evolución normativa posterior en importantes aspectos relacionados con el régimen cerrado.

3.5. La supresión de la dualidad regimental operada por el RD 787/1984 dio paso a la posibilidad (art. 46.5ª RP/81) de que las JRA regulasen distintas modalidades en el sistema de vida de los internos, posibilidad que, posteriormente, dio paso a una profusa regulación normativa por el propio CDI -mediante órdenes, circulares e instrucciones- de distintas fases o modelos de vida enmarcados en el régimen cerrado.

La derogación del régimen cerrado especial, por cuanto representaba un instrumento que posibilitaba el control de los internos más conflictivos y peligrosos fue negativa. *Tan negativa que, de hecho, posteriormente, hubo que volver a resucitar fases o modalidades de vida de régimen cerrado más restringidas y securitarias en base a normativa administrativa interna del CDI.*

#### **4. La normativa administrativa interna reguladora del régimen cerrado en el periodo 1989-1995**

4.1. No se puede comprender la regulación normativa no reglamentaria del régimen cerrado producida entre 1989 y 1995 sin tomar en consideración la situación de conflictividad y los gravísimos incidentes que sacudieron el sistema penitenciario a partir de 1985 y que alcanzaron sus mayores cotas entre 1989 y 1991.

4.2. Desde la entrada en vigor de la LOGP, la OC/26-06-89 representa el primer intento de homogeneizar la aplicación práctica del régimen cerrado con una normativa

que fuese de aplicación a todos los Centros. Con ella, además, se inicia el camino de regreso a una diversificación regimental, con la diferenciación de tres fases dentro del régimen cerrado.

4.3. La entrada en escena de lo que hemos denominado elementos incidentes en el régimen cerrado y especialmente el FIES, *implicó la aparición de una estratificación securitaria dentro de esa categoría regimental*. Esto quiere decir que con el mero sometimiento de un interno a la misma no se alcanzan las mayores cotas de control, seguimiento y seguridad, sino que éstas se maximizan si el interno, además de sujeto al régimen cerrado, está incluido en determinados colectivos del FIES o catalogado como conflictivo y peligroso.

4.4. La C/02-08-91 y el resto de disposiciones administrativas internas que hemos englobado en el *bloque normativo de 1991*, implicaron:

4.4.1. La culminación de un proceso de avocación competencial por parte del CDI tanto para la regulación de fases o modalidades de vida dentro del régimen cerrado como para la asignación o reasignación de éstas.

4.4.2. El apuntalamiento de la duplicidad regimental dentro del régimen cerrado.

4.4.3. Un endurecimiento regimental en los primeros momento de permanencia del interno 1º/art. 10.2 en la primera de las fases del régimen cerrado. La contundencia del sistema de vida aplicado se llevó al límite para determinados internos alojados en unos concretos Centros Penitenciarios por las excepciones a las normas comunes tipo que implantó la C/02-10-1991.

4.4.4. La introducción de un sistema de estímulos positivos y negativos, en virtud del cual a un comportamiento adecuado por parte del interno, la Administración respondía con ciertos beneficios o ventajas que atemperaban la dureza del régimen aplicado.

4.4.5. La implantación de unas bases para la actuación administrativa con determinados internos extremadamente peligrosos que, con matizaciones y modificaciones de mayor o menor calado y en un nivel normativo u otro, se han venido manteniendo a lo largo del tiempo.

4.4.6. Un descenso evidente en los niveles de conflictividad general y, en particular, en el número de incidentes graves en los Establecimientos Penitenciarios.

4.5. La I 7/95, con nuevos matices, dio un paso más en la diversificación del régimen cerrado en dos modalidades de vida que se venía pergeñando desde la C/26-06-89. La dualidad regimental se consolidó, al poco tiempo, en el RP/96. Otras notas definitorias de la I 7/95 fueron:

4.5.1. Lo que en la C/02-08-91 eran algunas ventajas o beneficios a conceder a los internos en el marco de un sistema de estímulos positivos y aversivos pasaron a autorizarse con carácter general.

4.5.2. Una mayor preocupación en la garantía de los derechos de los internos, especialmente en lo relacionado en la práctica de cacheos o registros sobre sus personas.

4.5.3. Una cierta “apertura” del régimen cerrado y, a la vez, un mayor descenso al detalle en la descripción de algunos procedimientos de actuación tendentes a garantizar la seguridad de los Centros.

4.5.4. La supresión de los elementos incidentes en el régimen cerrado derivados de la inclusión en el FIES que pudieran suponer un trato material diferente para los internos incluidos en éste.

4.6. Las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de vigilancia penitenciaria durante la vigencia de las normas administrativas internas del periodo 1989-1995 tuvieron una gran influencia en el desarrollo normativo posterior del régimen cerrado.

## **5. El RP/96 y la normativa administrativa interna posterior**

5.1. Además del estatuto jurídico recogido en la LOGP para los internos 1º/art. 10 LOGP, la normativa específica reguladora del régimen cerrado está constituida en la actualidad por el RP/96 y, a nivel de disposiciones administrativas internas del CDI, por la I 6/06.

5.2. Las normas que regulan actualmente el régimen cerrado y las que, sin hacerlo expresamente, repercuten sobre él, han consolidado la *estratificación securitaria* (diferenciación niveles de control, seguimiento y seguridad) que surgió con el bloque normativo de 1991.

5.3. A pesar de que contiene elementos que afectan de alguna forma a la situación de los internos que en el mismo están incluidos, la regulación actual del FIES no vulnera ninguno de sus derechos. Así lo han reconocido diferentes resoluciones de órganos jurisdiccionales de vigilancia penitenciaria, si bien debemos tener en cuenta la posible fuerza expansiva, en ámbitos administrativos y judiciales, de la reciente STS de 17-03-09 en cuanto declara nulo de pleno derecho el Apartado Primero de la I 21/96, dentro del cual quedaba regulado el FIES.

5.4. El RP/96 diferencia dos espacios penitenciarios de régimen cerrado y, con ellos, dos modalidades de vida, la una menos restrictiva y aseguradora que la otra: la de los centros o departamentos cerrados (art. 91.2 RP/96) y la de los departamentos especiales (art. 91.3 RP/96).

5.5. El RP/96 contiene una nómina de factores a tomar en consideración para sujetar a un interno al régimen cerrado (art. 102.5), unos están relacionados con la carrera delictiva y, básicamente, quedan enmarcados en la peligrosidad extrema y otros lo están con la conducta penitenciaria, estando enmarcados, también básicamente, en la inadaptación.

5.6. *La mecánica instituida reglamentariamente para operar la asignación y reasignación de modalidades de vida dentro del régimen cerrado (art. 91. 2 y 3 y art. 92 RP/96) presenta aspectos criticables por disfuncionales: primero, deja normativamente bloqueada la sujeción al régimen cerrado de internos extremadamente peligrosos que no hayan protagonizado determinados incidentes regimentales (art. 91.3*

RP/96); segundo, a una buena evolución de los internos calificados de peligrosidad extrema, responde tratándolos como si fueran inadaptados (art. 91.2 RP/96).

*Esos aspectos podrían salvarse mediante una reforma que fijase como criterios de asignación o reasignación a los establecimientos o departamentos cerrados los siguientes: a) peligrosidad extrema no cualificada por la comisión de determinados actos durante el internamiento; b) inadaptación manifiesta y grave a los regímenes ordinarios; c) evolución favorable en la modalidad de departamentos especiales.*

5.7. Es adecuada la aplicación del principio de flexibilidad del art. 100.2 RP/96 en el ámbito del régimen cerrado porque atempera el aislamiento propio del mismo y permite una cierta progresividad en la normalización de conductas. *Por la Administración Penitenciaria debe potenciarse su utilización en aquellos casos en que resulte necesario. Al respecto, debería reformarse el art. 90.1 RP/96 para excepcionar los supuestos de aplicación del art. 100.2 RP/96 de la regla de separación absoluta del resto de la población reclusa de los internos sometidos al régimen cerrado. También deberían introducirse, en el propio art. 100.2 RP/96 o donde sistemáticamente pudiese resultar más adecuado, las modificaciones necesarias para permitir, en los casos en que resultase necesario, la aplicación del principio de flexibilidad a los internos preventivos sujetos al régimen cerrado.*

5.8. Tomando como punto de arranque la C/26-06-89, en algunos de los aspectos regimentales y operativos del régimen cerrado, la normativa reguladora actual representa un avance aperturista mientras que otros permanecen prácticamente inalterados. Con relación a las horas de patio, *el Reglamento debería establecer no sólo mínimos, sino también máximos en las dos modalidades de vida del régimen cerrado.*

5.9. La autorización de permisos extraordinarios a los internos de régimen cerrado está sujeto a un procedimiento diferente al establecido para los de régimen ordinario o abierto; *es necesario que se agilicen sus tramites para que la finalidad del permiso no se frustre.*

5.10. En coherencia con las reformas propuestas para la LOGP, el RP/96 debería ser modificado en relación a los siguientes aspectos:

5.10.1. *La aprobación por el CDI de la propuesta de las JT de mantenimiento del interno en régimen cerrado y su ratificación por el JVP, igual que sucede con su aplicación inicial.*

5.10.2. *La fijación de garantías para que la intervención tratamental extrapenitenciaria en régimen cerrado pudiera producirse.*

## **6. Los programas de tratamiento e intervención en régimen cerrado**

6.1. Desde todos los ámbitos relacionados con el sistema penitenciario se ha insistido en la necesidad de que en los espacios penitenciarios de régimen cerrado se llevaran a cabo programas de tratamiento y modelos de intervención. Si, hasta hace poco tiempo, éstos no se han generalizado es por las importantes dificultades que su ejecución representa. No obstante, han sido apreciables los intentos por llevarlos a la

práctica, constituyendo un ejemplo la intervención llevada a cabo en el Establecimiento Penitenciario de Logroño en el periodo 1990-1996.

6.2. El PMIIRC representa el intento más serio emprendido hasta ahora por la Administración Penitenciaria para que en el régimen cerrado se generalice la implantación de programas de tratamiento y modelos de intervención. Puede concluirse que las claves de su buen funcionamiento inicial son: que se haya encargado específicamente de su diseño, seguimiento y evaluación a una unidad administrativa específica radicada en los Servicios Centrales del CDI; que por sus responsables se hayan visitado todos los espacios de régimen cerrado y se mantenga una relación constante con los profesionales que deben llevar a cabo el Programa; la formulación de un Protocolo de actuación, práctico y operativo, directamente derivado del PMIIRC; la realización de cursos formativos para los profesionales; la búsqueda permanente de la implicación de los funcionarios de servicio interior; y, finalmente, el diseño de unos instrumentos adecuados de evaluación y el seguimiento

6.3. Como indicador de funcionamiento de PMIIRC, con ser importante el dato de las progresiones a segundo grado (un 39,39 % de los internos evaluados), no lo es menos, a pesar de que queda camino por recorrer, el avance que se ha producido con relación a los internos sometidos al régimen cerrado en estos aspectos concretos: mejora de las condiciones arquitectónicas y ambientales en los espacios penitenciarios de régimen cerrado; programación de actividades; y, finalmente, cambio de actitudes de los profesionales penitenciarios con respecto a los internos 1º/art. 10.2 LOGP sin menoscabar el sentido securitario que justifica el régimen cerrado.

6.4. *Una vez iniciada su andadura, la Administración Penitenciaria debe reforzar el PMIIRC, potenciando especialmente los aspectos que hemos considerado como claves de su buen funcionamiento.*

## **7. El régimen cerrado en el Anteproyecto de Reforma de la Ley Penitenciaria (ARLP)**

Con referencia al actual estatuto jurídico de los internos de régimen cerrado perfilado en la LOGP, el ARLP representa las siguientes novedades:

7.1. En la línea de lo contemplado en el RP/96, el ARLP diferencia los lugares de destino en atención al motivo determinante de la sujeción a esa categoría regimental (peligrosidad extrema o inadaptación manifiesta), definiendo así, al máximo nivel normativo, dos tipos de vida prisional dentro de aquella

*Coherentemente con lo defendido en el apartado 5.6., teniendo en cuenta que la peligrosidad extrema y la inadaptación son realidades ontológicamente distintas, esa diferenciación, a nuestro juicio, puede causar los mismos problemas descritos si un eventual desarrollo reglamentario del ARLP, como es previsible, sigue los derroteros del RP/96: primero, quedaría bloqueada normativamente la asignación al régimen cerrado de un interno en el que se apreciase una peligrosidad extrema no cualificada por la comisión de determinados actos durante el internamiento (peligrosidad extrema originaria, peligrosidad extrema no cualificada); segundo, la evolución*

*favorable de un interno en el que se ha apreciado peligrosidad extrema implicaría que se le tratase como inadaptado, sin serlo.*

*Insistimos que la solución de estas disfunciones pasaría, primero, por diferenciar dos niveles distintos de peligrosidad extrema y, segundo, por modificar las normas de asignación de los internos a los espacios penitenciarios de régimen cerrado.*

7.2. Se termina con la exigencia de que, en los casos de sujeción al régimen cerrado, los preventivos deban estar separados de los penados.

7.3. Se requiere que la inadaptación a los regímenes ordinario y abierto como motivo de sujeción al régimen cerrado sea manifiesta y grave.

7.4. Se refuerza y perfecciona la posibilidad de que un interno clasificado en primer grado pueda solicitar que su próxima revisión de grado la realice la Central Penitenciaria de Observación. Además, como novedad, se prevé que los preventivos sujetos al régimen cerrado también puedan solicitar la revisión de su situación por la Central.

7.5. Con respecto a la intervención jurisdiccional provocada por la comunicación administrativa de sujeción al régimen cerrado, *se mantiene en el texto del ARLP en dos preceptos distintos, lo cual resulta redundante.* Por otro lado, desaparece, en el caso de los preventivos, la necesidad de dar cuenta de la aplicación del art. 10 LOGP a la autoridad judicial de la que dependen. *Pensamos que debería mantenerse éste última a los únicos efectos de notificación o conocimiento.*

*Igual que sucede con la LOGP, para que el ARLP se acomodase a la regla 53.5 RPE/06, debería preverse que el JVP tuviese que conocer también del mantenimiento de los internos en régimen cerrado y no sólo de la sujeción inicial al mismo*

7.6. Se mantiene la exclusión del disfrute de permisos ordinarios de los internos sujetos al régimen cerrado. *Sin embargo, “a priori”, en la letra del Anteproyecto, no quedan excluidos de la posibilidad de disfrutar salidas programadas (art. 48.1 ARLP), lo cual debería hacerse.*

7.7. Como en la LOGP, el Anteproyecto excluye la colaboración y participación tratamental extrapenitenciaria en los espacios de régimen cerrado. *Insistimos en que ese tipo de intervención no debe quedar excluida.*

7.8. A la caracterización actual del régimen cerrado, se añade el mínimo de horas de patio que los internos deben disfrutar. *No consideramos adecuado que sea la Ley Penitenciaria la norma que establezca esos mínimos, especialmente tomando en consideración la jurisprudencia constitucional recaída al respecto sobre el art. 10 LOGP. En todo caso, el ARLP, si fija los mínimos, debería establecer también los máximos de horas de patio.*

7.9. En la nueva redacción de la Disposición Final Primera, se mantiene la posibilidad custodial de espacios penitenciarios de régimen cerrado por parte de las FCSE. *Su redacción, como ocurre con la actual, sigue sin excluir categóricamente que los derechos de los internos puedan ser suspendidos en esa situación, lo cual, en orden a lo ya advertido en el punto 2.3.9, debería modificarse.*

## 8. Los efectos preventivos del régimen cerrado

8.1. Hemos tratado de comprobar los efectos preventivos del régimen cerrado *a través de la aproximación al estudio criminológico de las muertes por agresión producidas en los establecimientos penitenciarios entre 1990 y 2008.*

8.2. *El régimen cerrado, nudo gordiano de la variable independiente que hemos denominado “control y seguimiento de determinados internos e intensificación de las medidas de seguridad”, tiene efectos preventivos. Estos efectos pueden ser mayores o menores en función de sus distintas configuraciones normativas y de los elementos que pueden incidir en el mismo (FIES, control de internos conflictivos y peligrosos).*

Los efectos preventivos fueron menores hasta 1991 y mayores a partir de 1992. La razón es que con el bloque normativo de 1991 y la estratificación securitaria construida a través del mismo en torno al régimen cerrado, se sentaron unas bases de actuación penitenciaria con ciertos internos que, sin perjuicio de que hayan ido evolucionando desde entonces, se han ido manteniendo y tuvieron como primer efecto *un descenso evidente de la conflictividad general y una disminución muy importante en la tasa de muertes violentas.*

8.3. El especial control y seguimiento sobre determinados internos y el régimen de vida a aplicar a aquéllos en los que se aprecien notas de inadaptación o extrema peligrosidad no implica, en modo alguno, *que todos los derechos a ellos reconocidos dejen de respetarse de forma escrupulosa, ni que, aún en los regímenes de vida más rigurosos y asegurativos, dejen de emprenderse las actuaciones treatmentales que puedan resultar necesarias para provocar un cambio tal en los internos que posibilite su incorporación al régimen ordinario y, en última instancia, su reeducación y reinserción social.*

8.4. Las conclusiones de nuestra investigación criminológica son compatibles, desde la perspectiva de la teoría criminológica contemporánea, con el denominado *paradigma de las carreras criminales. En el marco de ese modelo explicativo, sostenemos que un grupo muy reducido de internos puede provocar, en general, una muy alta conflictividad en los centros penitenciarios y, en particular, variaciones al alza en la tasa de muertes violentas.*

8.5. Los mecanismos que pueden explicar que la variable “control y seguimiento de determinados internos y la intensificación de las medidas de seguridad”, de la que forma parte esencial el régimen cerrado, haya influido en el descenso de muertes violentas son dos: primero, la colocación de determinados internos en condiciones que les impidan o dificulten perpetrar acciones violentas, inducirlos o instigarlos (“inocuidad penitenciaria”); segundo, el efecto preventivo que sobre la población penitenciaria pueda tener la existencia de unos regímenes de vida caracterizados por su restricción, rigidez regimental y limitación de actividades, en el que la inmediatez y certeza de su aplicación adquiere una especial relevancia.

8.6. El que en los espacios penitenciarios de régimen cerrado existan ciertos niveles de conflictividad y, en el caso de nuestra investigación, que en éstos se hayan producido un número proporcionalmente importante de muertes violentas, *es indicativo*

*de los efectos relativos de las medidas inocuizadoras. Al mismo tiempo, su constatación debe servir de acicate par emprender nuevas estrategias preventivas que deben girar, como toda actividad penitenciaria, sobre dos ejes: la aplicación de modelos de tratamiento y programas de intervención y la optimización de las medidas de orden, control y seguridad.*

8.7. La optimización de las medidas de orden, control y seguridad *no debe implicar que el maximun restrictivo y securitario con se configura legalmente en la actualidad el régimen cerrado (el máximo nivel en la estratificación securitaria) pueda rebasarse sin entrar en el terreno de lo jurídicamente indefendible y éticamente inadmisibile.*



# **Bibliografía y fuentes de información utilizadas**



## BIBLIOGRAFÍA

-ALARCÓN BRAVO, J., “Cumplimiento efectivo de la pena privativa de libertad: efectividad material”, *La ejecución de la sentencia penal*, Madrid, 1994.

-----, “La clasificación penitenciaria de los internos”, ponencia presentada a la IV Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, *Vigilancia Penitenciaria*, nº especial III, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1988.

-ARANDA CARBONEL, M.J., “Una aproximación práctica a la clasificación penitenciaria”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 252-2006.

-ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, J, *Procedimientos Penitenciarios*, Comares, Granada, 2009.

-ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *Reglamento Penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*, 6ª ed., MAD, Sevilla, 2008.

-ARRIBAS LÓPEZ, E., “El régimen cerrado en el Anteproyecto de reforma de la Ley Penitenciaria”, *LL*, 1138-9907, nº 7217,2009.

- -----, “Los programas de tratamiento, modelos de intervención y realización de actividades en el régimen cerrado penitenciario”, *LP*, nº 62, julio de 2009.

- -----, “Aproximación al estudio criminológico de las muertes por agresión producidas en los Centros Penitenciarios en el periodo 1990-2007”, *RGDP*, nº 11, mayo de 2009.

- -----, “Acerca de los antecedentes del régimen cerrado penitenciario. Notas sobre los regimenes carcelarios restrictivos y aseguradores en la legislación penitenciaria histórica de los siglos XIX y XX”, *RGDP*, nº 9, mayo de 2008.

- BECCARIA, C., *De los delitos y de las penas*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- BRANDARIZ GARCÍA, J.A., “Departamentos especiales y FIES-1 (CD): ‘la cárcel dentro de la cárcel’”, *Panóptico*, nº 2, nueva época, segundo semestre, 2001.
- BUENO ARUS, F., “Novedades en el concepto de tratamiento penitenciario”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 252-2006.
- -----, “Los principios informadores del nuevo Reglamento Penitenciario”, *Conferencia clausura Curso de Derecho Penitenciario*, Facultad de Derecho, Universidad de Granada, 19 de mayo de 1997.
- -----, “Historia del Derecho Penitenciario Español”, *Lecciones de Derecho Penitenciario*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1985.
- -----, “Cien años de legislación penitenciaria”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, nos. 232-235, 1981.
- -----, “Estudio preliminar”, GARCÍA VALDÉS, C., *La reforma penitenciaria española*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.
- -----, “Las prisiones españolas desde la guerra civil hasta nuestros días”, *Cárceles en España, Historia 16*, Extra VII, octubre de 1978.
- BUSTOS RAMÍREZ, J., “Pena privativa de libertad y política criminal en los establecimientos de máxima seguridad”, *Jornadas sobre privaciones de libertad y derechos humanos*, Jueces para la Democracia, Hacer, Barcelona, 1988.
- CABALLERO, J.J., “La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, nos. 232-235, 1981.
- CADALSO y MANZANO, F., *Instituciones Penitenciarias y similares en España*, José Góngora, Impresor, Madrid, 1922.
- CARMENA CASTRILLO, M., “Artículo 10 y primer grado penitenciario”, *V Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, Madrid, 1990.
- CARMONA SALGADO, C., “Los permisos de salida”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986.
- CASTEJÓN, F., *La legislación penitenciaria española. Ensayo de sistematización*, Hijos de Reus Editores, Madrid, 1914.
- CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho Penitenciario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- CONDE, M., *Derecho Penitenciario vivido*, Comares, Granada, 2006.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, R. “La observación de los internos, los recuentos de la población reclusa, los controles e intervenciones como medidas de seguridad interior de los establecimientos penitenciarios”, *Diario La Ley*, nº 7121, 24 de febrero de 2009.
- ESCUADERO, J. A., “Cinco siglos de cárceles”, *Cárceles en España, Historia 16*, Extra VII, octubre de 1978.

-FERNÁNDEZ APARICIO, J.M., *Derecho Penitenciario. Comentarios prácticos*, SEPIN, Madrid, 2007.

-FERNÁNDEZ ARÉVALO, L., “Retos actuales del sistema penitenciario español”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, Año XVI, nº 705, 18 de mayo de 2006.

- -----, “Art. 76”, *Ley General Penitenciaria. Comentarios. Jurisprudencia. Doctrina*, VV.AA., COLEX, Madrid, 2005.

- ----- y MAPELLI CAFFARENA, B., *Práctica forense penitenciaria*, Civitas, Madrid, 1995.

- -----, “El régimen cerrado”, *Derecho Penitenciario y democracia*, Fundación El Monte, Sevilla, 1994.

-FERRI, E., *Sociología criminal*, Vol. II, Turín, 1930.

-FOUCAULT, M., *Vigilar y castigar*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1978.

-GARCIA ALBERO, R., *Curso de Derecho Penitenciario*, VV.AA, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

-GARCÍA-PABLOS de MOLINA, A., *Tratado de Criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

-GARCÍA VALDÉS, C., “La Ley Penitenciaria: los orígenes de una norma que cumplirá treinta años de vigencia”, *La Ley Penal*, nº 56, enero 2009.

- -----, *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2ª ed., reimpresión 1995, Civitas, Madrid, 1995.

- -----, “El artículo 10 de la LOGP: discusión parlamentaria y puesta en funcionamiento”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, extra 1, 1989.

- -----, *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 1989.

- -----, *Introducción a la Penología*, 2ª ed., Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.

- -----, *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.

- -----, *Informe General 1979*, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 1979.

-GARRIDO, V., STANGELAND, P. y REDONDO, S., *Principios de Criminología*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., Valencia, 2006.

-GARRIDO GUZMÁN, L., “Régimen penitenciario e instituciones de máxima seguridad”, *Eguzkilore-Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, nº extraordinario, enero 1988.

- -----, *Manual de Ciencia penitenciaria*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983.

-GOFFMAN, E., *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, 2ª ed., Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972.

-GONZÁLEZ CAMPO, E., “Clasificación y tratamiento penitenciario”, [w.w.w.fiscalia.org](http://www.fiscalia.org).

-GONZÁLEZ VINUESA, F., *Legislación Penitenciaria Básica: comentarios y referencias prácticas*, Versión 6 (a), enero de 2009, sin publicar.

-GÖPPINGER, H., *Criminología*, traducción de María L. Schwarch e Ignacio Luzarraga, Reus, Madrid, 1975.

-HERRERO HERRERO, C., *España Penal y Penitenciaria (Historia y Actualidad)*, Instituto de Estudios de la Policía, Madrid, 1985.

-KAISER, G., *Introducción a la Criminología*, 7ª ed., Traducción-Dirección de José M. RODRÍGUEZ DEVESA, Dykinson, Madrid, 1988.

-KENT, V., “Las reformas del sistema penitenciario durante la II República”, *Cárceles en España, Historia 16*, octubre, 1978.

-LEGANÉS GÓMEZ, S., *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 2005.

-LEGANÉS GÓMEZ, S. y ORTOLÁ BOTELLA, M.E., *Criminología. Parte Especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

-LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J., “Los establecimientos penitenciarios”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986.

-LÓPEZ-REY y ARROJO, M., *Criminología, Tomo II, Criminalidad y Planificación de la Política Criminal*, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1978.

-MALDONADO CANITO, P.J., “Régimen cerrado: una situación excepcional que requiere una justificación individualizada”, *Cuadernos de Derecho Penitenciario n° 2*, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (<http://www.icam.es>), 1996.

-MANZANARES SAMANIEGO, J.L., “La clasificación”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986.

- -----, “Los equipos técnicos y sus colaboradores”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986.

- -----, “Las disposiciones finales”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986.

-MAPELLI CAFFARENA, B., “Una nueva versión de las Normas Penitenciarias Europeas”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 08-r1 (2006).

- -----, “Análisis de los diferentes modelos extraordinarios del régimen cerrado”, *I Curso monográfico para Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995.

- -----, “Consideraciones en torno al art. 10 de la LOGP”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 1, 1989.

- -----, “Los establecimientos de máxima seguridad en la legislación penitenciaria”, *Eguzkilore-Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología*, nº extraordinario, enero 1988.

- -----, *Principios fundamentales del Sistema Penitenciario Español*, Bosch, Barcelona, 1983.

-MARTÍN CANIVELL, J., “Del Juez de Vigilancia. (I). Atribuciones”, *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI-Vol. 2ª, Edersa, Madrid, 1986.

-MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la Novísima Legislación de España*, Tomo XII, 6ª edición, Madrid, 1925.

-MARTÍNEZ DE LA CONCHA Y ALVÁREZ DEL BAYO, R., “Clasificación en primer grado: causas, derechos y deberes del interno. Limitación de beneficios penitenciarios. Problemas propios de la prisión cerrada”, *VII Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, Vigilancia Penitenciaria*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993.

-MONTERO HERNANZ, T., “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia penitenciaria (1981-2007)”, *Revista General de Derecho Penal*, nº 9, 2008.

-MORENO ARRARÁS, P., “Las políticas de aislamiento penitenciario. La especial problemática del Fichero de Internos de Especial Seguimiento (F.I.E.S)”, *La cárcel en España en el fin del milenio*, VV.AA, ed. Bosch, Barcelona, 1999.

-MUÑAGORRI LAGUÍA, I. “El papel de las prisiones especiales de máxima seguridad en la política criminal española y europea”, *Control social del delito: críticas y alternativas*, Salahaketa, Gobierno Vasco, Bilbao, 1991.

- -----, “Tecnología de la irrealidad: cárceles de máxima seguridad, incomunicabilidad y sublimación autoritaria”, *Criminología y Derecho Penal al servicio de la persona*, Libro-Homenaje al Profesor Antonio Beristáin, Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, 1989.

-MUÑOZ CONDE, F. y MORENO CATENA, V., “La prisión provisional en el Derecho español” en *La Reforma penal y penitenciaria*, Santiago de Compostela, 1980.

-MUÑOZ GAJATE, M., “El régimen cerrado en los Establecimientos Penitenciarios. El Fichero de Internos de Especial Seguimiento”, sin publicar.

-NISTAL BURÓN, J., “Clasificación de los internos: especial referencia a los FIES” en *Derecho y Prisiones hoy*, VV.AA, Universidad de Castilla-La Mancha, 2003.

-PÉREZ CEPEDA, A., *Manual de Derecho Penitenciario*, VV.AA, Universidad de Salamanca, COLEX, Salamanca, 2001.

-QUINTERO OLIVARES, G., *Parte General del Derecho Penal*, Thomson-Aranzadi, Cizur-Menor (Navarra), 2005.

-RACIONERO CARMONA, F., *Derecho Penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*, Dykinson, Madrid, 1999.

-REVUELTA, M., *Sumario 22/79. Herrera de la Mancha. Una historia ejemplar*; La piqueta, Queimada Ediciones, Madrid, 1980.

-RIOS MARTÍN, J.C., “Art. 69”, en *Ley General Penitenciaria. Comentarios. Jurisprudencia. Doctrina*, VV.AA., COLEX, Madrid, 2005.

- -----, “Art. 10” en *Ley General Penitenciaria. Comentarios. Jurisprudencia. Doctrina*, VV.AA., F., COLEX, Madrid, 2005.

- -----, “Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES). Análisis de la normativa reguladora, fundamentos de su ilegalidad y exclusión del ordenamiento jurídico” en *Cuadernos de Derecho Penitenciario n° 3*, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (<http://www.icam.es>), 1997.

- -----, *Cárcel. Realidad versus Legalidad*, Revista Tapia, mayo de 1995.

-RIOS MARTÍN, J.C. y CABRERA CABRERA, P.J., *Mirando al abismo. El régimen cerrado*, Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas-Fundación Santa María, Madrid, 2002

-RODRÍGUEZ ALONSO, Antonio, *Lecciones de Derecho Penitenciario*, 3ª ed., Comares, Granada, 2003.

-RODRÍGUEZ DEVESA, J. M. y SERRANO GÓMEZ, A., *Derecho Penal Español. Parte General*, 16ª ed., Dykinson, Madrid, 1993.

-RODRÍGUEZ DEVESA, J.M. *Derecho Penal. Parte General*, 8ª ed., Artes Gráficas Carasa, Madrid, 1981.

-RODRÍGUEZ MOURULLO, G., *Derecho Penal. Parte General*, Civitas, Madrid, 1978.

-SANZ DELGADO, E., *El humanitarismo penitenciario español del Siglo XIX*, Edijofer, Madrid, 2003,

- -----, “Disciplina y reclusión en el siglo XIX: criterios humanizadores y control de custodia” *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 55, Fasc/Mes 1, 2002

-SALILLAS, R., *La vida penal en España*, Madrid, 1888

- -----, *Evolución penitenciaria en España*, Tomos I y II, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1918.

-SANTAMARÍA de PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo*, 8ª edición, Madrid, 1914.

-SAPENA GRAU, F. y RODRÍGUEZ PUERTA, M.J., *Curso de Derecho Penitenciario* VV.AA., 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

-SERRANO MAILLO, A., *Introducción a la Criminología*, 4ª ed., Dykinson, Madrid, 2005.

-S.P., “Apreciaciones sobre el sistema celular”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 125, 1956.

-SOLER PRIETO, C., “Reflexiones sobre la intervención en régimen cerrado”, *Boletín de la Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias*, nº 1, año 2006.

-TAMARIT SUMALLA, J.M., *Curso de Derecho Penitenciario*, VV.AA, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

-TEIJÓN, V., *Colección legislativa sobre Cárceles, Presidios y Arsenales 1572-1886*, Establecimiento tipográfico de J. Góngora, Madrid, 1886.

-TOMAS y VALIENTE, F., “Las cárceles y el sistema penitenciario bajo los Borbones”, *Cárceles en España, Historia 16*, octubre, 1978.

-VEGA ALOCÉN, M., *Los permisos de salida ordinarios*, Comares, Granada, 2005.

-VON HENTIG, H., *La pena*, Vol. II, Espasa Calpe, Madrid, 1968.

-ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., *Manual de Derecho Penitenciario*, VV.AA, Universidad de Salamanca, COLEX, Salamanca, 2001.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

-DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informes, Estudios y Documentos. Situación Penitenciaria y Depósitos Municipales de Detenidos 1988-1996*, Madrid, 1997.

-DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 1998 y Debates en las Cortes Generales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General (Dirección de Estudios), Madrid, 1999.

-DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 1999 y Debates en las Cortes Generales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General (Dirección de Estudios), Madrid, 2001.

-INFORMES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS: 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 (Memoria de Actividad), 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

-INFORMACIONES RESERVADAS INSTRUIDAS POR LA INSPECCIÓN GENERAL PENITENCIARIA NÚMEROS: 59, 95, 176, 253 y 273 de 1990; 132, 165, 184 y 200 de 1991; 171 de 1992; 178, 203, 214 y 287 de 1993; 25 y 132 de 1994; 21, 78, 221 y 249 de 1995; 7, 76, 206 y 259 de 1996; 59 y 403 de 1997; 241 y 242 de 1998; 17, 75, 137, 280 y 321 de 1999; 3, 79 y 208 de 2000; 115 de 2001; 87, 88, 95, 121 y 216 de 2002; 300 de 2003; 102 de 2004; 73, 122 y 148 de 2006; 31 y 133 de 2007 y 46, 67, 113 y 142 de 2008.

*NOTAS*

---

## ***NOTAS***

---

***NOTAS***

---

## ***NOTAS***

---



