

# TESIS DOCTORAL

2021

**LIBERTAD CONDICIONAL**  
**Revisión crítica y propuestas de mejora**  
**desde un enfoque restaurativo y europeísta**

**LAURA DELGADO CARRILLO**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA**

Directores:

**José Núñez Fernández**

Profesor Titular de Derecho Penal

**Alicia Gil Gil**

Catedrática de Derecho Penal



**LIBERTAD CONDICIONAL**  
**Revisión crítica y propuestas de mejora**  
**desde un enfoque restaurativo y europeísta**

**LAURA DELGADO CARRILLO**

**Madrid**  
**2021**



*A mis padres,  
por hacerme libre de palabra, obra y pensamiento*

*A mis presos,  
por enseñarme a valorarlo cada día*



# ÍNDICE

TABLA DE ABREVIATURAS .....	- 13 -
NOTA DE AGRADECIMIENTOS .....	- 15 -

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	- 17 -
---------------------------	--------

## CAPÍTULO I

<b>LA LIBERTAD CONDICIONAL EN NUESTROS DÍAS: CUESTIONES EN TORNO A SU NATURALEZA JURÍDICA Y SUS FUNDAMENTOS</b> .....	- 23 -
---	--------

Consideraciones previas.....	- 23 -
------------------------------	--------

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LIBERTAD CONDICIONAL.....	- 25 -
--	--------

1.1. CUESTIONES RESUELTAS: LA LIBERTAD CONDICIONAL COMO FORMA DE SUSPENSIÓN DE LA PENA .....	- 26 -
--	--------

1.2. CUESTIONES PENDIENTES: ¿DERECHO SUBJETIVO O MEDIDA PREMIAL? .....	- 32 -
--	--------

1.3. AMPLIANDO EL ALCANCE DE LA DISCUSIÓN: LOS FINES DE LA PENA A DEBATE.....	- 42 -
---	--------

2. FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD CONDICIONAL.....	- 51 -
--	--------

2.1. FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS .....	- 51 -
------------------------------------	--------

2.1.1. Ámbito nacional: el art. 25.2 CE.....	- 52 -
--	--------

a) Contenido: ¿Resocializador o no desocializador?.....	- 53 -
---	--------

b) Naturaleza: ¿derecho del reo, finalidad de la pena, mandato al legislador?....	- 59 -
---	--------

2.1.2. Ámbito europeo: derecho y deber de tratamiento (Caso Murray contra Holanda).....	- 63 -
---	--------

2.2. FUNDAMENTOS PRAGMÁTICOS .....	- 68 -
------------------------------------	--------

2.2.1. Evitación de los problemas asociados a la masificación de los centros penitenciarios .....	- 69 -
---	--------

a) Cuestiones terminológicas.....	- 70 -
-----------------------------------	--------

b) Situación de España .....	- 73 -
------------------------------	--------

c) La libertad condicional como instrumento de descongestión y de protección de los derechos humanos.....	- 76 -
---	--------

2.2.2. El mantenimiento del orden y la disciplina en los centros penitenciarios...-	79 -
---	------

a) Dificultades relativas a la interpretación de los datos sobre liberados condicionales.....	- 81 -
---	--------

i. Datos oficiales sobre liberados condicionales.....	- 83 -
---	--------

ii. Datos extraoficiales sobre liberados condicionales.....	- 89 -
---	--------

b)	La seguridad dinámica como clave para reinventar el orden penitenciario ....	- 93 -
i.	La seguridad dinámica como útil para el mantenimiento de relaciones positivas.....	- 97 -
ii.	La seguridad dinámica como elemento legitimador del orden en las prisiones .....	- 100 -
iii.	La seguridad dinámica como instrumento del principio de resocialización .....	- 104 -
c)	Involución y realidad de la seguridad dinámica en España.....	- 106 -
2.2.3.	Reducción de los costes públicos .....	- 112 -
a)	Aproximación a los datos numéricos .....	- 112 -
b)	Conjeturas presupuestarias .....	- 121 -
c)	La necesaria redistribución de los recursos .....	- 130 -
d)	Límites de la racionalidad económica como fundamento de la política social .....	- 132 -

## **CAPÍTULO II**

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LIBERTAD CONDICIONAL .....**

Consideraciones previas..... - 135 -

#### **1. CONCESIÓN, EJECUCIÓN Y REVOCACIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL CONFORME AL RÉGIMEN VIGENTE: CAMBIOS Y NOVEDADES DE LA LO 1/2015 .....**

##### **1.1. SUPUESTOS Y REQUISITOS DE CONCESIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL .....**

1.1.1. Sobre el régimen general..... - 139 -

1.1.2. Sobre el régimen anticipado .....

1.1.3. Sobre el régimen de los internos primarios .....

1.1.4. Sobre el régimen de las personas condenadas por terrorismo .....

1.1.5. Sobre el régimen de los penados septuagenarios y aquejados de enfermedad..... - 156 -

1.1.6. Sobre el régimen de los penados a prisión permanente revisable .....

##### **1.2. EJECUCIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL .....**

1.2.1. Sobre las prohibiciones y deberes que pueden imponerse .....

1.2.2. Sobre la duración del plazo de suspensión .....

##### **1.3. LA REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS .....**

1.3.1. Causas de la revocación .....

a) La comisión de nuevos delitos .....

b) El incumplimiento de las prohibiciones, deberes o prestaciones condicionantes..... - 180 -

c) El cambio en las circunstancias del penado: la puesta a prueba de su entorno..... - 184 -



1.3.2.	Efectos de la revocación.....	- 186 -
2.	A PROPÓSITO DE LA LIBERTAD CONDICIONAL: OTRAS CUESTIONES RELEVANTES DE APLICACIÓN Y NATURALEZA PROCESAL.....	- 193 -
2.1.	APLICACIÓN TEMPORAL DEL NUEVO RÉGIMEN DE LIBERTAD CONDICIONAL: ¿RETROACTIVIDAD O IRRETROACTIVIDAD? .....	- 194 -
2.1.1.	Retroactividad según la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias .....	- 197 -
2.1.2.	Irretroactividad según la Fiscalía General del Estado .....	- 203 -
2.2.	CUESTIONES DE LEGITIMACIÓN ACTIVA: EL ESTATUTO DE LA VÍCTIMA.....	- 207 -
2.2.1.	Consideraciones previas: origen, tramitación y recepción de la LEV .....	- 208 -
2.2.2.	Funciones y disfunciones del Estatuto de la Víctima.....	- 213 -
a)	Problemas formales de la LEV.....	- 214 -
b)	Problemas materiales de la LEV .....	- 218 -
2.3.	LA LIBERTAD CONDICIONAL Y LA LIBERTAD VIGILADA POSTPENITENCIARIA: DOS FIGURAS MALAVENIDAS .....	- 219 -
2.3.1.	La libertad vigilada de la LO 5/2010.....	- 221 -
2.3.2.	La libertad vigilada tras la LO 1/2015.....	- 223 -
2.3.3.	Libertad condicional y libertad vigilada postpenitenciaria: su imposible coexistencia .....	- 226 -
3.	PRISIÓN PERMANENTE REVISABLE Y LIBERTAD CONDICIONAL .....	- 229 -
3.1.	DESCRIPCIÓN DEL MODELO .....	- 231 -
3.2.	PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN.....	- 233 -
3.3.	LA EXIGENCIA DE REDUCIBILIDAD <i>DE IURE</i> DEL TEDH COMO POSIBLE SOLUCIÓN DE LOS CONDENADOS <i>DE FACTO</i> A PERPETUIDAD NO REVISABLE .....	- 236 -

### **CAPÍTULO III**

	<b>PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i> PARA MEJORAR EL SISTEMA DE LIBERTAD CONDICIONAL VIGENTE EN ESPAÑA.....</b>	<b>- 241 -</b>
	Consideraciones previas.....	- 241 -
1.	CUESTIONES INCIDENTALES QUE REPERCUTEN SOBRE LA LIBERTAD CONDICIONAL .....	- 242 -
1.1.	CUESTIONES GENERALES DE DERECHO PROCESAL PENITENCIARIO .....	- 243 -
1.1.1.	¿Existe el Derecho procesal penitenciario?.....	- 245 -
1.1.2.	La imprecisión, insuficiencia e inoperancia de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria tras 40 años de abandono y supervivencia.....	- 250 -
1.1.3.	Claves de las reformas a adoptar en materia procesal .....	- 252 -

1.2.	CUESTIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON OTRAS FIGURAS DE LA EJECUCIÓN PENITENCIARIA .....	253 -
1.2.1.	El régimen disciplinario .....	254 -
a)	Claves de las reformas a adoptar en materia disciplinaria.....	261 -
1.2.2.	Los permisos de salida .....	261 -
a)	El empleo de técnicas actuariales en la medición del riesgo.....	269 -
b)	A vueltas con el Derecho Procesal Penitenciario en materia de permisos ....	274 -
i.	El procedimiento ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y la Audiencia Provincial .....	277 -
ii.	Problemas graves y recurrentes de naturaleza procesal en materia de permisos .....	280 -
iii.	Propuestas para mejorar la eficiencia, la legitimidad y la seguridad jurídica del sistema.....	282 -
c)	Claves de las reformas a adoptar en materia de permisos .....	286 -
1.2.3.	El acceso al tercer grado.....	287 -
a)	Sobre el periodo de seguridad .....	288 -
b)	Sobre la articulación de un sistema mixto de progresión .....	290 -
c)	Sobre el pago de la responsabilidad civil .....	293 -
d)	Claves de las reformas a adoptar en materia de acceso al tercer grado.....	296 -
2.	PROPUESTAS PARA MEJORAR LA LIBERTAD CONDICIONAL.....	298 -
2.1.	LA LIBERTAD CONDICIONAL COMO FORMA DE EJECUCIÓN Y CUARTO GRADO .....	298 -
2.1.1.	Claves de las reformas a adoptar en materia de naturaleza jurídica de la libertad condicional .....	301 -
2.2.	REVISIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN .....	302 -
2.2.1.	Concesión de la libertad condicional en el entorno comunitario.....	302 -
a)	Sistema de concesión automática.....	302 -
b)	Sistema de concesión discrecional .....	304 -
c)	Sistema de concesión mixto: una propuesta para el ámbito nacional.....	306 -
d)	Claves de las reformas que a adoptar en materia de concesión de la libertad condicional .....	311 -
2.2.2.	Ejecución de la libertad condicional .....	312 -
a)	Medidas para atender la vertiente positiva de los fines preventivo-especiales.....	315 -
b)	La participación ciudadana como elemento clave de la libertad condicional .....	318 -
c)	Claves de las reformas a adoptar en materia de ejecución de la libertad condicional .....	323 -
2.2.3.	Revocación de la libertad condicional.....	324 -

a) La necesaria supresión del cambio de circunstancias como causa de revocación .....	325 -
b) Especial referencia a la revocación por la comisión de nuevos delitos .....	326 -
c) Consideraciones generales en torno a los efectos de la revocación .....	328 -
d) Supresión del impago de la responsabilidad civil como causa de revocación .....	331 -
e) Claves de las reformas a adoptar en materia de revocación de la libertad condicional .....	332 -
2.3. CUESTIONES PENDIENTES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES ..	333 -
2.3.1. ¿De qué manera pueden optimizarse los recursos públicos para ofrecer mayores medios al liberado condicional? .....	334 -
2.3.2. ¿Pueden las nuevas tecnologías contribuir a un uso más extensivo del régimen abierto y libertad condicional? .....	334 -
2.3.3. ¿Qué tipo de responsabilidad puede exigírsele a la administración, en su caso, por los delitos que pudiera cometer un liberado condicional? .....	335 -
2.3.4. ¿Disponen las personas que extinguen la totalidad de sus condenas de algún tipo de ayuda o recurso postpenitenciario? .....	337 -
<b>CONCLUSIONES</b> .....	339 -
NOTA FINAL .....	343 -
FUENTES CONSULTADAS .....	345 -
1. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS EN LÍNEA .....	345 -
2. JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN .....	358 -
3. DOCUMENTACIÓN CONVENCIONAL E INSTITUCIONAL .....	361 -



## TABLA DE ABREVIATURAS

<b>A</b>	Auto
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>AP</b>	Audiencia Provincial
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CEDH</b>	Convenio Europeo de Derechos Humanos
<b>CGPJ</b>	Consejo General del Poder Judicial
<b>COSA</b>	<i>“Circles of Support and Accountability”</i>
<b>CP</b>	Código Penal
<b>CPT</b>	Comité para la Prevención de la Tortura
<b>DA</b>	Disposición Adicional
<b>DGIP</b>	Dirección General de Instituciones Penitenciarias
<b>EEUU</b>	Estados Unidos
<b>FIES</b>	Ficheros de Internos de Especial Seguimiento
<b>IIP</b>	Instituciones Penitenciarias
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>JVP</b>	Juzgado de Vigilancia Penitenciaria
<b>LECR</b>	Ley de Enjuiciamiento Criminal
<b>LEV</b>	Ley del Estatuto de la Víctima
<b>LGSS</b>	Ley General de la Seguridad Social
<b>LO</b>	Ley Orgánica
<b>LOGP</b>	Ley Orgánica General Penitenciaria
<b>LOLR</b>	Ley Orgánica de Libertad Religiosa
<b>LOPJ</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial
<b>M-CCP</b>	Tabla de concurrencia de circunstancias peculiares
<b>NNUU</b>	Naciones Unidas
<b>PGE</b>	Presupuestos Generales del Estado
<b>RAE</b>	Real Academia Española
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>RP</b>	Reglamento Penitenciario
<b>S</b>	Sentencia
<b>SGIP</b>	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias
<b>SGPMA</b>	Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>TVR</b>	Tabla de variables de riesgo
<b>UE</b>	Unión Europea



## NOTA DE AGRADECIMIENTOS

Gracias:

### **A José**

Por descubrirme nuevos caminos, nuevos intereses y nuevas maneras de darles voz a los míos. Por su reconocimiento, su entusiasmo y su vocación. Por su compromiso, su dedicación, su humildad y su eterna paciencia. Por enseñarme a disfrutar de la Universidad de otra forma y por convencerme de que esta institución es un medio más por el que trabajar para mejorar la sociedad.

José no ha sido solo un gran Maestro, sino también un gran imprescindible. Siempre ha tenido palabras para ayudarme a superar los desafíos psicológicos que el presente trabajo suponían, para acallar al impostor y para vencer al resto de los fantasmas interiores. Por creer siempre en mí, de nuevo, gracias.

### **A Alicia**

Por ser una mujer de referencia para mí. Por ser la persona que se me viene a la mente cuando oigo hablar de las mujeres científicas. Alicia es la imagen incansable del esfuerzo, el trabajo y la dedicación, pero también la de una capacidad que desborda lo común, que ha de ser admirada y que sin duda se erige como ejemplo y referente a seguir.

Por su compromiso con la mejora de la sociedad, por hacer fáciles las cosas difíciles, por su predisposición a ayudar siempre a los demás y por su visión esperanzadora de la realidad, gracias.

### **Al Departamento de Derecho Penal y Criminología de la UNED y a la UNED**

A mis compañeros de Departamento, gracias por recibirme, aceptarme e incluirme siempre entre vosotros. Por vuestra vocación, vuestra curiosidad y vuestra entrega. Gracias sobre todo por defender la educación pública a capa y espada. Eleváis la Universidad a una categoría superior.

A la UNED, gracias. Porque pese a ser una universidad que se dice de educación “*a distancia*”, a mí me ha parecido que de distancia no tiene nada: esta casa tiene un don para unir a las personas, dondequiera que estén. A título personal le agradezco que me haya permitido superar prejuicios, ampliar perspectivas y enriquecerme con aportaciones dispares y ajenas, pero lo que de verdad me enorgullece de la marca de la UNED es su férreo compromiso para con quienes viven privados de libertad. Esta universidad ofrece mucho más que educación: ofrece oportunidades, cambios, superación. Ofrece lo único que muchas veces necesitan los presos para poder empezar una vida nueva. Me enorgullece hasta la médula que este trabajo lleve las siglas que lleva.

### **A mis presos**

Por darle a mi vida un sentido pleno, profundo y trascendental. Aún no he decidido si este estilo de vida tan fuera de lo común me da más disgustos que alegrías, pero a ciencia cierta sé que a día de hoy no lo cambiaría por nada. Estoy donde tengo que estar, haciendo

lo que tengo que hacer. Por eso y por haber convertido mi vida en un privilegio constante, os estoy eternamente agradecida.

#### **A quienes conforman Instituciones Penitenciarias**

Por dejarme entrar y, sobre todo, por dejarme salir. Si no fuera por el miedo al *qué dirán*, me desharía en halagos de reconocimiento cada vez que visito a los míos. Pocos querrían vivir con las personas con las que estos profesionales conviven día a día. No se les agradece lo suficiente el servicio tan fundamental e imprescindible que prestan a la sociedad. Nadie mejor que ellos sabe lo difícil que puede llegar a ser trabajar constantemente con las personas privadas de libertad, con todas y cada una de las historias que hay detrás de esas personas. Aunque sea cierto que el sistema es disfuncional y mejorable en muchos de sus aspectos, no albergo ni la menor duda de que dan lo mejor de sí. La cercanía y calidez humana de las personas con las que mayormente tengo el placer de coincidir en prisión son del todo esperanzadoras. A ellas, en calidad de ciudadana, mi agradecimiento, mi respeto y mi reconocimiento.

#### **A quienes me acompañan en el día a día del extramuros**

Porque la cárcel me ha enseñado lo importante que es el entorno y yo tengo uno que es un tesoro. Uno lleno de amor del bueno, del bonito y del barato; de apoyo y cuidado mutuo; de escucha y compañía. Uno que cree que no hay nada que el bizcocho de chocolate no pueda curar y que baila a todas horas sin necesitar excusas o motivos. Sois pocos, pero estáis en todas partes. Gracias por confiar en mí, por dejaros engatusar en mis aventuras y desventuras sin juzgar nunca a nadie y por ser como sois. Tan auténticos y maravillosos que quitáis el hipo.

#### **A mi familia**

Porque pese a vivir a algunos cientos de kilómetros de aquí, son las personas que tengo siempre más cerca, que llevo conmigo y que están en mí. Su amor incondicional, además de su apoyo a mi entrega y pasión hacia un mundo con peligros que pocas personas querrían para los suyos, me alecciona y me enriquece cada día. Significan mucho para mí.

Abuelo, ¡cuánto te hubiera enorgullecido este momento! No llegas a verlo por escasos meses, pero buena parte de tu tesón, de tu sencillez y de tu grandioso corazón están presentes en estas páginas. No dejes de guiarme nunca.

Las buenas personas están en todas partes y cuando se trata de dar las gracias, nunca es suficiente. De todo corazón, **GRACIAS**.

En Alcalá de Henares,  
mayo de 2021.



## INTRODUCCIÓN

*“Decidme cuál es el sistema penitenciario de un pueblo  
y os diré cuál es su justicia”*

CONCEPCIÓN ARENAL (1820-1893)

Me encontraba en los locutorios del Centro Penitenciario Madrid VII (Estremera) pensando en qué palabras emplear para dar comienzo a estas páginas, cuando a mi mente acudieron con claridad y nitidez las de Concepción Arenal.

Estaba en una cabina cerrada de poco más de 2m<sup>2</sup>, esperando. Una puerta de metal por detrás, un cristal por delante y una silla que obliga a elegir entre sentarse cerca del auricular para poder mantener una conversación a través del cristal o hacerlo lo suficientemente lejos para asegurarle un espacio a las piernas, en detrimento de la comunicación, que se mantiene a través de un teléfono y no de forma natural. De fondo resuenan los tonos grisáceos, el olor aséptico, las puertas mecánicas y, de vez en cuando, los avisos de megafonía. El ambiente de desidia, de tristeza y de abandono es constante. Haría algo menos de un mes desde la muerte inesperada de su padre, así que estaba algo nerviosa porque no sabía qué me iba a encontrar. Me había acercado a verle expresamente para darle el pésame y para ver cómo se sentía, aunque tuviera que hacerlo a través de un cristal que se me antojaba más insufrible que de costumbre.

Fue entonces cuando me acordé de Concepción Arenal: *“decidme cuál es el sistema penitenciario de un pueblo y os diré cuál es su justicia”*<sup>1</sup>. ¿Qué diría de nuestra justicia si pudiera asomarse a nuestras prisiones una vez más? ¿Qué diría si viera que ahora lo habitual es que un cristal separe al visitante del recluso, que cada vez está más lejos y más aislado de sus seres queridos, más apartado y más marginado de la sociedad? Seguro que volvería a decir aquello de que *“el juez, salvo excepciones, es un médico que desconoce la composición y los efectos del medicamento que receta”*<sup>2</sup>. Seguro que volvería a hacer

---

<sup>1</sup> ARENAL, C., *Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1877. Se consulta la edición publicada con motivo del bicentenario del nacimiento de la autora, a cargo de Manuel Martínez Neira, Dykinson, Madrid, 2020, p. 19. Disponible en línea: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/29667/colonias\\_arenal\\_hd80\\_2020.pdf](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/29667/colonias_arenal_hd80_2020.pdf) [último acceso de 10/04/2021].

<sup>2</sup> ARENAL, C., *El visitador del preso*, Acope, Madrid, 1991, p. 5.

apología de lo importante que es acercar la prisión a la sociedad, de lo necesario que es abrir sus puertas a la comunidad, de lo imprescindible que es darla a conocer desde la compasión y no solamente desde la ciencia. Cuando Manuela Carmena la prologó en 1991 –siendo por aquel entonces la titular del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 1 de Madrid, tan querida y respetada por los presos–, reiteró la vigencia de las impresiones de la visitadora sosteniendo que *“la prisión es, efectivamente, algo desconocido y ajeno a la generalidad de la sociedad y, lo que es todavía peor, también es algo desconocido y ajeno para los propios aplicadores de la Ley, los jueces”*<sup>3</sup>. Sintiendo que el paso del tiempo no ha hecho más que confirmar las sospechas de estas dos mujeres –al menos, en lo penitenciario– debe admitirse que el desconocimiento de las prisiones sigue siendo un problema que no parece tener fecha próxima de caducidad. De justicia saben los jueces, pero de prisiones saben, sobre todo, los presos y sus familias.

En esta tesitura, la búsqueda del equilibrio entre el reproche al infractor, la atención a la víctima y el restablecimiento del pacto social tras la conculcación de la norma no es tarea fácil, pues, como bien se sabe, *nunca llueve a gusto de todos* y la respuesta al delito no constituye una excepción al refranero. La criminalidad genera tensiones sociales lógicas e inevitables, pero también los discursos punitivistas de una política interesada y sin escrúpulos han contribuido a la formación del derecho penal emotivo y anticientífico que conocemos hoy en día. Nuestros representantes públicos y políticos no solo desprecian el legado de los grandes referentes del penitenciarismo español –que habría de ser motivo de orgullo–, sino que además lo sacrifican en pro de una pugna electoral que crispa, enemista y polariza a la sociedad a través del miedo, la inseguridad y el odio infundados<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> CARMENA, M., “Prólogo” en *ibídem*, p. II.

<sup>4</sup> El desprecio referido resonaba hace no tanto en el Congreso de los Diputados con las siguientes palabras: *“El pietismo y el correccionalismo de Concepción Arenal y Dorado Montero han llevado a una visión penal en la que se produce alguna paradoja más, y es que el Estado trata mejor al condenado que al presunto inocente. [...] El Grupo Parlamentario Popular quiere un sistema de penas, que podemos seguir trabajando juntos, en donde la retribución –que es su finalidad principal para nosotros, en efecto– signifique ni más ni menos que aquello que recogía Cela en Pascual Duarte, que el que la haga la pague. Con una prevención general que significa que se sepa por todos que el que la hace la paga. Y una prevención especial que significa que sepan los terroristas, los violadores y los pederastas que causen muerte, que van a tener que arrepentirse cada día de su vida en la cárcel”* –la intervención pertenece a Federico Trillo, diputado del Partido Popular–. CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, Año 2010, IX Legislatura, núm. 146, Sesión núm. 137 celebrada el jueves 11 de marzo de 2010, pp. 29-30. Disponible en línea: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_146.PDF#page=17](https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_146.PDF#page=17) [último acceso de 29/04/2021].

Se habla mucho del delito y muy poco del delincuente. Se habla mucho de terrorismo, de corrupción y de “*manadas*”, pero poco del drogodependiente, del pobre, del enfermo y del infeliz que no es capaz de autoordenar su vida. Se habla mucho del delito y muy poco del delincuente, pero en absoluto de las víctimas, que son las grandes olvidadas del sistema penal, pese a ser las que más pierden con el injusto y las que, sin lugar a dudas, deberían conformar uno de los ejes principales sobre los que pivotara la justicia. Si bien la cárcel puede satisfacer los instintos más primarios e inmediatos de las víctimas tras la ofensa, ello está lejos de poder identificarse con la reparación real de los daños que el delito les ocasiona, que exige mucho más que la mera privación de libertad del infractor.

Con independencia de que las víctimas no tengan cabida en el art. 25.2 de la Constitución española [en adelante, CE], la respuesta al delito debería servir al efectivo acompañamiento de quienes sufren y padecen las consecuencias del ilícito, esto es, debería priorizar y amparar a la víctima en la atención integral de sus necesidades, pero también contribuir a la transición personal del penado mediante la creación de condiciones que propicien el abandono de la culpa y la asunción de la responsabilidad. Cuando el penado transita de la primera a la segunda, la necesidad de reparar los daños ocasionados adquiere una significación casi innata. Muchos son los penados que, al cabo de los años, manifiestan el deseo y la necesidad de poder contactar con sus víctimas para pedir perdón, para mostrar arrepentimiento, para pacificar sus conciencias y, en definitiva, para dejar atrás el delito y poder reemprender su proyecto vital. Por su parte, también abundan las víctimas que perviven a lo largo de los años con las necesidades específicas que el delito les ha ocasionado sin que hayan sido resueltas, por lo que en muchas ocasiones el paso del tiempo intensifica en ellas la necesidad de obtener explicaciones, de saber los *cómo* y los *porqués* de su trauma. Solo tras la reparación del daño producido, la víctima puede a su vez dejar atrás el delito y reemprender su proyecto vital.

Así las cosas, el paso del tiempo puede acabar propiciando que la reparación se erija como punto de encuentro entre las partes afectadas por la ofensa; y en eso precisamente debería consistir la respuesta jurídica al delito: en la preparación de aquellas para la resolución y pacificación del conflicto latente en el seno comunitario. Partiendo de estas premisas, nada justifica que el Estado anteponga su derecho a castigar al reo por encima del deber de reparar que este adquiere para con la víctima desde el momento en que comete el

injusto. La pena dice de la sociedad más de lo que el delito puede decir del delincuente. La pena no es ocasional, no es impulsiva y no es imprevisible. Es premeditada, es calculada, es consensuada y es colectiva; por eso puede decirse que “*el grado de civilización de una sociedad se mide por el trato a sus presos*”<sup>5</sup>. A día de hoy, la respuesta al delito permite sostener que lo que prima es el castigo, pero el castigo no les devuelve a las víctimas la paz que el delito les ha arrebatado.

Desde esta tesitura, la libertad condicional es y ha de ser una apuesta segura, un espacio de confluencia, de encuentro y de pacificación de toda clase de conflictos. La prisión impide la resolución, no solamente de los problemas que la sociedad pudiera tener con el penado, sino también de los que el propio infractor pudiera tener consigo mismo, sus circunstancias o su historia de vida. Los últimos estadios de la condena deben aprovecharse para ofrecerle al reo todas las oportunidades de reconciliación y acompañamiento que la propia privación de libertad le hubiera arrebatado. Reconciliación y acompañamiento social, pero también individual.

La Constitución dice que las penas tienen que orientarse a la reeducación y reinserción social de los condenados, pero el potencial que tiene el instituto de libertad condicional rebasa con creces tal propósito. Sirve a la preparación del penado para su nueva vida en libertad, por supuesto, pero también para que nuestra sociedad sea más compasiva, más empática, más solidaria, más humilde y menos ignorante. Se advertía anteriormente que el desconocimiento generalizado de las prisiones es un problema atemporal, que probablemente ello facilita en buena medida que los discursos populistas y de odio permeen en la opinión popular y que es preciso volver a integrar las prisiones en la vida social, en la agenda pública y en nuestro día a día para combatir tales males. La libertad condicional puede ser un instituto clave para cuestionar el estigma penitenciario; y no es que pueda, sino que *ha de ser* un instituto clave para la convivencia, el intercambio, el enriquecimiento y la aceptación.

Todos estos son los motivos que justifican el *porqué* y el *para qué* de este estudio. Son motivos que se estiman importantes, además de muy relevantes para la sociedad y su feliz convivencia. El *qué*, el *cómo* y el *cuándo*, por otra parte, tampoco deben descuidarse.

---

<sup>5</sup> Cita comúnmente atribuida a Fiódor DOSTOYEVSKI (1821-1881). Se desconoce la fuente.

Las siguientes páginas revisan la configuración de nuestro instituto de libertad condicional; y lo hacen a través del estudio de su naturaleza y fundamentos jurídicos, junto con un análisis minucioso de su actual régimen. La perspectiva ofrecida será crítica en todo momento con base en dos razones distintas: la primera de ellas, querer contribuir a la búsqueda de alternativas que permitan mejorar los aspectos disfuncionales del sistema de ejecución penal; la segunda, querer aprovechar este espacio para integrar en él las dificultades, demandas e inquietudes de los propios penados, que muchas veces no saben cómo hacerse escuchar, si acaso tuvieran voz. Tales son los motivos que justifican también que el presente estudio acabe con una propuesta integral de *lege ferenda* para reconvertir y adecuar el sistema de libertad condicional a los planteamientos que anteriormente se exponían.

La investigación parte del estudio de la propia norma. Nuestro legislador penal es asiduo a las reformas, por lo que buena parte del presente se centra en valorar y criticar cómo ha afectado la reforma operada por la LO 1/2015 al funcionamiento de la institución. La revisión de la actividad legislativa se acompaña de la relativa a la literatura científica más relevante en la materia, así como de la propia jurisprudencial cuando ha sido de interés. También ha de decirse que algunos aspectos de esta investigación han querido analizarse desde la perspectiva de los estándares europeos, por lo que en tales casos ha sido preciso contar con documentación convencional e institucional de toda índole, tal y como oportunamente se irá referenciando. Finalmente, no puede descuidarse el papel tan importante y enriquecedor que la experiencia personal, el compromiso desinteresado y, sobre todo, los propios reclusos han desempeñado en la confección de este manuscrito.

Por último, en cuanto al *cuándo*, ha de ser ahora. Las tendencias que nuestra política criminal ha venido consolidando en las últimas décadas son preocupantes, además de peligrosas, contraproducentes y anticientíficas. En estos últimos tiempos todos hemos tenido ocasión de comprobar en primera persona lo peligroso y riesgoso que puede llegar a ser el encierro, el aislamiento y la soledad –pese a la comodidad del domicilio–. El legislador penal del 2015 ha arruinado nuestro sistema de libertad condicional. Los penados renuncian a su concesión, pero la sociedad merece y necesita que la libertad condicional funcione. El *cuándo* ha de ser ahora, porque urge no dejarlo para otro momento.



# CAPÍTULO I

## LA LIBERTAD CONDICIONAL EN NUESTROS DÍAS: CUESTIONES EN TORNO A SU NATURALEZA JURÍDICA Y SUS FUNDAMENTOS

### Consideraciones previas

La libertad condicional se ha correspondido desde sus orígenes con el último periodo de cumplimiento de las penas privativas de libertad<sup>1</sup>. Las discusiones doctrinales a que ha dado lugar esta institución desde su aparición con la implantación de los sistemas penitenciarios progresivos han sido constantes y muy variadas, pero es del todo irrefutable que su régimen se ha concebido siempre para operar en la última etapa de la ejecución de las penas de prisión. Cualesquiera que sean la naturaleza jurídica o los fundamentos sobre los que se asienta la libertad condicional, el instituto no puede abordarse más que desde el ámbito de la ejecución de las penas de prisión<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El Coronel Manuel de Montesinos concibió ya en 1834 una figura que bautizó como “*libertad intermedia*” en el antiguo Presidio de San Agustín de Valencia. No todos los autores consideran que la libertad intermedia de Montesinos fuera un precedente de la libertad condicional actual, pero lo cierto es que dicho estadio de la condena permitía que el penado saliera del recinto penitenciario para circular libremente por el exterior. Por este mismo motivo, hay autores como TÉLLEZ AGUILERA que entienden que la libertad intermedia puede identificarse con la figura del cumplimiento de la pena en régimen abierto, pero no estrictamente con la libertad condicional. Aun así, con independencia de la consideración que deba dársele a la libertad intermedia de Montesinos, no hay duda de que el español es uno de los pioneros de referencia cuando se analiza el origen de los sistemas penitenciarios progresivos. V. TÉLLEZ AGUILERA, A., “La libertad condicional: aspectos jurídicos y penitenciarios”, *XIII Jornadas Penitenciarias Lucenses*, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial, Lugo, 2001. En el ámbito internacional, por su parte, la libertad condicional halla sus antecedentes en experiencias como la de Alexander Maconochie, en Norfolk –Australia–, en 1840; George M. Von Obermayer, en Munich, en 1842; o Walter Crofton, en Irlanda, en 1854. V. LEGANÉS GÓMEZ, S., *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Premio Nacional Victoria Kent 2004, Ministerio del Interior, Madrid, 2005, pp. 29-30. Disponible en línea: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La+evoluci%C3%B3n+de+la+clasificaci%C3%B3n+penitenciaria+%28NIPO+126-10-054-3%29.pdf/dbaec3c9-bdfe-43fa-8714-23ada8c25594> [último acceso de 07/02/2021]; TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad condicional español*, Aranzadi, Navarra, 2006, pp. 51 y ss.

<sup>2</sup> Ello es relevante por cuanto el instituto de la libertad condicional, si bien se aborda mayoritariamente como una institución de carácter penitenciario –tal y como también señala DAUNIS RODRÍGUEZ en *ut infra*–, viene regulado en los arts. 90 y ss. del Código Penal [en adelante, CP]. El intrusismo del legislador penal en el ámbito de lo penitenciario es una constante que marcará las líneas del presente estudio. Autores como TAMARIT SUMALLA consideran que ello responde a la necesidad de evitar el “*vaciamiento de contenido de las penas por vía penitenciaria*”, pero quien suscribe no puede compartir dicha tesis. Según ese razonamiento, prácticamente la totalidad de la Ley Orgánica General Penitenciaria [en adelante, LOGP] debería hallarse integrada en el Código Penal. El modelo progresivo en su conjunto prevé figuras como la de los permisos ordinarios o incluso el régimen de semilibertad propio del tercer grado que bien podrían entenderse como un *vaciamiento del contenido de la pena* en el sentido señalado por el mencionado autor. Nada más lejos de la realidad. Ni la libertad condicional ni ninguna de las figuras antedichas pueden confundirse con la evitación del cumplimiento de la pena, sino que, más bien al contrario, se han concebido para potenciar la consecución de sus fines y fundamentos. Por todo ello, debe reconocerse que el legislador

Podría entenderse que la anterior afirmación redundaba en una obviedad –y ello porque no se puede liberar a quien previamente no se ha privado de libertad–, pero resulta imprescindible hacer hincapié en esta idea para tenerla presente cuando se profundice en la amalgama de opiniones doctrinales a que ha dado lugar esta materia. Las confusiones y ambigüedades que el legislador ha ido dejando sin resolver tras las sucesivas reformas del Código Penal han facilitado la proliferación de argumentos y reflexiones sobre el régimen jurídico de esta forma de libertad anticipada que fácilmente podrían desviarla hacia ámbitos distintos del de la propia ejecución de las penas. Así, con independencia del cariz de las discusiones que ahora se expondrán y de las disfunciones que el legislador haya podido adicionar a nuestro Código Penal con la reforma del año 2015, se debe insistir en la relevancia de la premisa antedicha: la figura de la libertad condicional es entendible única y exclusivamente desde el ámbito de la ejecución de la pena de prisión.

Las cuestiones de partida que deben resolverse –o, por lo menos, abordarse–, antes de desgranar el régimen concreto de cada una de las modalidades de libertad condicional con que cuenta nuestro sistema, son fundamentalmente dos: el estudio de la naturaleza jurídica con que ha querido investirse el instituto y los fundamentos que justifican la existencia de esta herramienta de excarcelación temprana.

La naturaleza jurídica determina la posición que ocupa la libertad condicional en relación con el sistema de ejecución penitenciaria en un sentido amplio. Así, además de servir a los efectos de concretar la esencia de la institución, la determinación de la misma dentro de una u otra condición jurídica facilitará su reconocimiento y la asunción de las premisas que implícitamente lleve aparejada la tipología jurídica consignada. Por otra parte, los fundamentos sobre los que se asienta la libertad condicional son esenciales para justificar su existencia. Los motivos por los que esta institución debe tener cabida en nuestro ordenamiento no pueden más que entenderse desde la valoración de los fines que tiene que cumplir, por lo que es imprescindible delimitar las expectativas que la libertad

---

penitenciario, si bien no puede ignorar los fines que el legislador penal tenía en mente a la hora de conminar los tipos penales, debe tener plena autonomía en el momento de ordenar la ejecución de sus competencias, y ello para poder orientarlas hacia los fines del art. 25.2 CE. Consecuentemente, es preciso que el legislador penal se limite a determinar el reproche de idéntica naturaleza que deben merecer las conductas tipificadas como delito, evitando inmiscuirse en el *iter* que la condena deba seguir a partir del momento en que se dicte la oportuna sentencia inculpatoria. V. DAUNIS RODRÍGUEZ, A., *Ejecución de penas en España. La reinserción social en retirada*, Comares, Granada, 2016, p. 229 y TAMARIT SUMALLA, J.M., GARCÍA ALBERO, R., RODRÍGUEZ PUERTA, M. J. y SAPENA GRAU, F., *Curso de Derecho Penitenciario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 343.



condicional aspira a colmar en aras de poder valorar la adecuación de la norma a los fines de interés.

Mientras la naturaleza jurídica define *qué* es la libertad condicional, los fundamentos en que esta se basa deben responder al *porqué* y *para qué* de la misma. Sólo habiendo despejado las contradicciones que hay en torno a estas cuestiones se podrá valorar el régimen jurídico de la institución.

## 1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LIBERTAD CONDICIONAL

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal [en adelante, LO 1/2015]<sup>3</sup> pone punto y final a la discusión hegemónica que históricamente se había venido manteniendo con respecto a la naturaleza jurídica de la libertad condicional<sup>4</sup>. El propio legislador orgánico establece en el preámbulo de la nueva norma que *“la libertad condicional pasa a ser regulada como una modalidad de suspensión de la ejecución del resto de la pena”*<sup>5</sup>, por lo que ya no cabe pensar que la misma pueda ser constitutiva de una forma efectiva de cumplimiento.

La apuesta que efectúa esta nueva ley de reforma del Código Penal en materia de libertad condicional, empero, deja muchos cabos sin atar por los descuidos y desajustes técnicos del legislador –probablemente motivados por la urgencia con la que se acometió la modificación para que su rédito político pudiera proyectarse en las elecciones generales de ese mismo año<sup>6</sup>–. Lo cierto es que finalmente en este sentido la LO 1/2015 no ofrece

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (Boletín Oficial del Estado [en adelante, BOE] nº 77, de 31 de marzo de 2015).

<sup>4</sup> El origen de tal discusión surgía de la propia evolución práctica y normativa del instituto, de su contextualización en sistemas penitenciarios de fundamentación dispar, de su confusa ubicación sistemática o de la propia dispersión normativa con la que se ha venido regulando. V. RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*, Edisofer, Madrid, 2003, p. 65; NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico de la libertad condicional en el proyecto de reforma de Código Penal de 20 de septiembre de 2013. Especial referencia a la prisión permanente revisable”, *La Ley Penal*, nº 110, septiembre-octubre, 2014, p. 54.

<sup>5</sup> Apartado V del Preámbulo de la LO 1/2015.

<sup>6</sup> La LO 1/2015 se promulgó el 30 de marzo de 2015, se publicó al día siguiente y entró en vigor el 1 de julio de 2015, tal y como se hace constar en la propia publicación del BOE. No habrían transcurrido ni siquiera cuatro meses desde el momento de su entrada en vigor cuando se publicaría el Real Decreto [en adelante, RD] 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (BOE nº 257, de 27 de octubre de 2015). Las Cortes quedaron disueltas desde el mismo momento de publicarse el RD antedicho, convocándose a la ciudadanía para asistir a las urnas el 20 de diciembre de ese mismo año. El Proyecto de Ley Orgánica que finalmente dio lugar a la reforma

grandes soluciones, pero sí provoca grandes problemas. La doctrina, la jurisprudencia y el propio rechazo de los penados a la concesión de la libertad condicional evidencian, tal y como se pondrá de manifiesto más adelante, que aún queda mucho camino por recorrer en este sentido.

Por el interés y la trascendencia que la determinación de la naturaleza jurídica del instituto ostenta en términos de fines y fundamentos penales, se analizan a continuación los debates y discusiones doctrinales que esta materia ha venido propiciando hasta épocas recientes. Dado que la LO 1/2015 ha marcado un antes y un después en el transcurso de tales diálogos, las cuestiones que seguidamente se revisan en lo que respecta a la naturaleza jurídica de la libertad condicional son tres distintas: las que se han resuelto, las que se han ignorado y las que se han creado *ex novo*.

## 1.1. CUESTIONES RESUELTAS: LA LIBERTAD CONDICIONAL COMO FORMA DE SUSPENSIÓN DE LA PENA

La naturaleza jurídica de la libertad condicional ha sido objeto de debate doctrinal durante mucho tiempo. No obstante, antes de pasar a reseñar las diferentes posturas que se han podido dar en torno a la cuestión, resulta imprescindible hacer una aclaración previa de tipo metodológico.

---

aprobada había sido presentado por el Gobierno el 24/09/2013 y calificado el 01/10/2013. Las distintas fases de su tramitación parlamentaria pueden consultarse en el siguiente enlace: [https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mod\\_e=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=X&iniciativas\\_id=121%2F000065](https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mod_e=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=X&iniciativas_id=121%2F000065) [último acceso de 07/02/2021]. El rédito político de la reforma podría haberse debido al endurecimiento general de las condiciones de la ejecución penal, que parece tener siempre buena acogida por parte de algunos sectores de la opinión pública. Sobre el populismo punitivo y su uso electoralista, CERRUTI, P., “Procesos emocionales y respuestas punitivas: acerca del activismo penal de las víctimas del delito”, *Revista Electrónica de Psicología Política*, núm. 20, 2009; LARRAURI, E., “Populismo punitivo... y cómo resistirlo”, *Jueces para la Democracia*, nº 55, 2006, pp. 15-22. Disponible en línea: [https://www.academia.edu/9812655/Populismo\\_Punitivo](https://www.academia.edu/9812655/Populismo_Punitivo) [último acceso de 19/04/2021]; CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I., *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 37 y ss., 40 y ss., *passim*; PÉREZ MACHÍO, A. I., “¿Garantismo versus impunidad?”, en DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L. (dir.), *Terrorismo e impunidad. Significado y respuestas desde la justicia victimal*, Dilex, Madrid, 2014; CASTAÑO TIERNO, P., “¿Otra política penal es posible? Un estudio sobre la viabilidad de una política criminal alternativa al populismo punitivo”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 34, 2014, pp. 561-638; Díez Ripollés, J. L., “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 22, 2005, pp. 13-52.

A la hora de abordar esta discusión, NÚÑEZ FERNÁNDEZ advierte que algunos autores estarían planteando el debate de forma equívoca al tratar conjuntamente determinados caracteres independientes de la libertad condicional<sup>7</sup>. Dado que algunos de ellos pueden pertenecer a ámbitos definitorios distintos y, por lo tanto, no necesariamente han de ser incompatibles entre sí, la naturaleza jurídica del instituto ha de dar respuesta a dos cuestiones bien diferenciadas: 1) la primera, que es la que trata de averiguar *qué* es la libertad condicional en el contexto de la ejecución penal –esto es, si es una forma de cumplimiento de la pena o si, por el contrario, es una forma de suspensión de la misma– y 2) la segunda, que se ocupa de definir *qué* es la libertad condicional en relación con el estatus jurídico del propio penado –es decir, si es un derecho subjetivo o, por el contrario, algún tipo de beneficio, recompensa o medida de gracia premial–. Considerando que las opciones de la primera cuestión son perfectamente combinables con las que ofrece la segunda, el debate sobre la naturaleza jurídica de la institución ha de partir necesariamente de esta distinción.

La LO 1/2015 ha resuelto únicamente la primera de las cuestiones apuntadas, ya que, tal y como se ha transcrito anteriormente, *“la libertad condicional pasa a ser regulada como una modalidad de suspensión de la ejecución del resto de la pena”*<sup>8</sup>, sin que haya mayores precisiones a este respecto. Aun con todo, dado que esta cuestión era sin duda una de las más relevantes a la hora de determinar *qué* es –o qué se creía que podía ser– la libertad condicional, deviene fundamental conocer los argumentos por los que la doctrina se dividía –mayormente– entre quienes consideraban que la libertad condicional era una forma de ejecución de la pena y quienes, contrariamente, sostenían que constituía una forma de suspensión de la misma.

Los autores que ya antes de la LO 1/2015 consideraban que la libertad condicional era una forma de suspensión de la pena lo hacían, principalmente, por su ubicación sistemática en el Código Penal. Los arts. 90 y ss. sobre la institución se encuentran en la Sección 3<sup>a</sup> –*“De la libertad condicional”*– del Capítulo III –*“De las formas sustitutivas*

---

<sup>7</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 54. Un claro ejemplo de lo manifestado por este autor puede hallarse en RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional... op. cit.*, p. 67: “[...] su dispar configuración como derecho de gracia, alternativa a la prisión, supuesto de suspensión de ejecución de la pena, modalidad de cumplimiento de la condena, forma de sentencia indeterminada, recompensa, derecho subjetivo del interno o beneficio penitenciario [...]”. Dado que muchas de esas consideraciones no son incompatibles entre sí, el planteamiento de la cuestión en esos términos puede ser algo confuso.

<sup>8</sup> Apartado V del Preámbulo de la LO 1/2015.

*de la ejecución de las penas privativas de libertad y de la libertad condicional*”<sup>9</sup>– del Título III –“*De las penas*”– del Libro I –“*Disposiciones generales sobre los delitos, las personas responsables, las penas, medidas de seguridad y demás consecuencias de la infracción penal*”– del Código Penal.

En este punto, debe reseñarse que los problemas a que dan lugar las deficiencias de la técnica legislativa se acusan con independencia del posicionamiento que adoptara el autor en el debate. De hecho, muchos de esos problemas siguen subsistiendo actualmente tras la reforma operada por la LO 1/2015 y, aunque la misma haya invalidado buena parte de los argumentos que la doctrina venía manteniendo a favor de que la libertad condicional fuera considerada como una forma más de cumplir condena, debe lamentarse que el legislador no haya aprovechado esta nueva LO para enmendar las deficiencias técnicas que ya entonces contribuían a la confusión y al equívoco. En este sentido, por ejemplo, el hecho de que la figura de la suspensión de la condena siga regulándose –tal y como se regulaba ya anteriormente– en un capítulo destinado a las “*formas sustitutivas de la ejecución de las penas*” no aporta ninguna claridad al debate y puede inducir a error. Identificar entre sí ambas instituciones, como si la suspensión y la sustitución fueran lo mismo<sup>10</sup>, es uno de los problemas que el legislador debería haber enmendado en su última reforma.

Aprovechando las lagunas e incorrecciones que la deficiencia legislativa crea *per se*, antes del año 2015 algunos autores como MAPELLI CAFFARENA dotaban a la libertad condicional de una naturaleza jurídica híbrida o mixta, negando que en cualquier caso pudiera ser considerada como un último cuarto grado de cumplimiento. Así, el citado sostenía que la institución era “*un modelo alternativo al cumplimiento tradicional de la privación de libertad, que guarda cierta relación con la suspensión y la sustitución de la pena*”<sup>11</sup>. Decía el autor que “*mientras que estas están pensadas para una etapa anterior a la ejecución, la libertad condicional lo está para la fase ejecutiva*”<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> La rúbrica de este Capítulo III se modificó con la reforma del Código Penal de la LO 7/2003. Antes de la misma, el capítulo llevaba por título “*de las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad*”, sin la coletilla “*y de la libertad condicional*” que añadió la reforma de 2003.

<sup>10</sup> Máxime ahora que la sustitución en sentido estricto solo puede aplicarse cuando la pena de prisión fuera inferior a 3 meses –y no en todos los casos– y cuando se impusiera por más de un año a ciudadanos extranjeros.

<sup>11</sup> MAPELLI CAFFARENA, B., *Las consecuencias jurídicas del delito*, 5ª ed., Thomson/Civitas, Pamplona, 2011, p. 191.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Bien es cierto que su ubicación en el Código Penal puede dificultar la delimitación de su naturaleza jurídica<sup>13</sup>, pero, tal y como algunos autores señalaron, el argumento de la ubicación en la normativa para dotar de sentido y naturaleza a una institución como la que nos ocupa era fácilmente superable. En este sentido, se rebatía el argumento trayendo a colación las previsiones penales de la responsabilidad civil *ex delicto* –que se regula en el Código Penal, por más que nadie ponga en duda su naturaleza civil<sup>14</sup>, la incompatibilidad habida entre los fundamentos de la suspensión –que sirve para evitar el ingreso de una persona en prisión– y los de la propia libertad condicional –concebida para adelantar la excarcelación del condenado<sup>15</sup>, los diferentes efectos que hasta el 2015 habría tenido una eventual revocación de ambas instituciones<sup>16</sup> –ya que el tiempo disfrutado en libertad condicional, hasta ese entonces y a diferencia de lo que sucede cuando la condena se suspende, computaba a efectos de cumplimiento de condena<sup>17</sup>, o la disparidad de órganos judiciales competentes para su concesión –el sentenciador para el caso de la suspensión y el de vigilancia penitenciaria para la libertad condicional<sup>18</sup>, entre otras cuestiones –como la naturaleza siempre potestativa de la suspensión y en principio obligatoria de la libertad condicional si concurren los requisitos exigidos al efecto–.

El propio hecho de que la libertad condicional requiera la excarcelación del penado, no obstante, también ha sido uno de los argumentos por los que muchos autores habrían negado que pudiera constituir una modalidad más de ejecución de la pena<sup>19</sup>. Dado que el liberado condicional deja de estar en prisión para adquirir un estatus que en nada se

---

<sup>13</sup> DAUNIS RODRÍGUEZ entiende que la ubicación sistemática del instituto no debería ser tan problemática porque, “*en puridad, la institución no se recoge como una forma de suspensión o sustitución de la ejecución de la condena sino, más bien, junto a tales instituciones, en una sección independiente, la tercera, del Capítulo III, donde mediante una conjunción copulativa se diferencian sendas instituciones: ‘De las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad y de la libertad condicional’*”. Del autor, “La libertad condicional como forma de suspensión de la ejecución de la pena”, *Revista General de Derecho Penal*, nº 21, 2014. Disponible en línea: [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=414462&d=1&](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=414462&d=1&) [último acceso de 07/02/2021].

<sup>14</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 55.

<sup>15</sup> SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto de la libertad condicional en la reforma del CP de 2015”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 19, 2015, p. 417. Disponible desde el siguiente enlace: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/16840> [último acceso de 07/02/2021].

<sup>16</sup> Salvando las excepciones aplicables en virtud de la LO 7/2003 a quienes estuvieran condenados por delitos de terrorismo o crimen organizado, cuyo tiempo en libertad condicional no computaba a efectos de cumplimiento de condena si la misma les era revocada –habrá ocasión de volver sobre ello más adelante–.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 418; NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p.56.

<sup>18</sup> SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto... *op. cit.*”, p. 417.

<sup>19</sup> DAUNIS RODRÍGUEZ, A., “La libertad condicional... *op. cit.*”

asemeja al de los demás grados<sup>20</sup>, parte de la doctrina entendería que no se puede cumplir una pena de prisión si quien tiene que cumplirla se encuentra en libertad<sup>21</sup>. Pese a esto, la subsistencia de la relación de sujeción especial cuando el penado pasa a ser liberado condicional, cuando accede al régimen abierto del tercer grado o incluso cuando se le conceden los permisos ordinarios –relación que no existe cuando la pena se suspende antes de la ejecución– permite refutar el argumento anterior<sup>22</sup>. Es cierto que el penado es físicamente excarcelado para facilitar su proceso de reinserción social, pero ello no puede asemejarse en ningún caso a una devolución de la libertad plena: el liberado lo es a condición de que cumpla con las reglas de conducta que se le hayan podido imponer, siendo plenamente conocedor, además, de que el hecho de no hacerlo puede comportar la revocación de su libertad condicional y, por ende, su reingreso inmediato en prisión –que difiere del ingreso que se produce tras la revocación de la suspensión original cuando la pena aún no ha empezado a ejecutarse–<sup>23</sup>.

En contraposición a todos estos argumentos, tal y como se ha venido anticipando ya, había no pocas voces que abogaban por la consideración de la libertad condicional como una forma más de cumplir condena. El liberado sería excarcelado sabiendo que ha de observar determinadas reglas de conducta para evitar su retorno a prisión, pero el tiempo que transcurriera desde entonces se abonaría al cumplimiento de su pena *tal y como hubiera sucedido en cualesquiera de los otros grados del tratamiento penitenciario*<sup>24</sup>. La pena no

---

<sup>20</sup> En este sentido, MAPARELLI CAFFARENA se opone a considerar la libertad condicional como un grado más de cumplimiento de la condena por los siguientes motivos: “*en primer lugar, porque los requisitos para su aplicación y revocación no tienen mucha relación con los criterios de progresión y regresión en grado. En segundo lugar, porque se otorga por un procedimiento también diferente y, por último, porque su contenido difiere absolutamente del régimen que se corresponde con los otros grados*”. Del autor, *Las consecuencias jurídicas... op. cit.*, p. 191.

<sup>21</sup> Al respecto, NISTAL BURÓN habría calificado de paradójico “*que una pena de privación de libertad se cumpla, precisamente, estando libre*”. Del autor, “El nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la Ley Orgánica 1/2015, de reforma del Código Penal. De la teoría penal a la praxis penitenciaria”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, 2015, p. 4.

<sup>22</sup> TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad... op. cit.*, p. 119. Por otra parte, se comparten las tesis de SOLAR CALVO al sostener que, en diversas ocasiones, es la propia relación de sujeción especial la que constituye un obstáculo a la consecución del fin resocializador de las penas. De la autora, “Consecuencias penitenciarias de la relación de sujeción especial. Por un necesario cambio de paradigma”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 777-809.

<sup>23</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 55.

<sup>24</sup> Se enfatiza uno de los elementos argumentativos clave de este posicionamiento doctrinal. Aun así, tal argumento es refutado por quienes niegan que la libertad condicional pueda ser una forma de cumplimiento de la condena alegando que “*para acceder a este 4º grado, obligatoriamente, se debe de pasar previamente por el 3º grado, cosa que no ocurre con ninguno de los otros grados del sistema*”. NISTAL BURÓN, J., “El nuevo régimen... *op. cit.*”, p. 4. MAPARELLI CAFFARENA, según lo señalado en notas *ut supra*, también sería partidario de esta distinción entre los tres primeros grados del tratamiento penitenciario y la libertad condicional. Del autor, *Las consecuencias jurídicas... op. cit.*, p. 191. Estos autores descuidan que el

deja de ejecutarse en ningún momento, por lo que, a la postre, estos autores –con los que coincide la que escribe– identificarían la libertad condicional con un cambio de escenario en la ejecución penal: la infraestructura penitenciaria sería sustituida por el medio social al que el penado tuviera que regresar tras el licenciamiento definitivo de su condena, facilitándose así que el mismo pudiera liquidar sus responsabilidades penales estando plenamente reintegrado en la sociedad<sup>25</sup>.

Si bien la ubicación sistemática había sido uno de los argumentos más relevantes para los defensores de la libertad condicional como forma de suspensión de la pena, el art. 72.1 LOGP constituye el inequívoco asidero legal de quienes la conciben como una forma más de cumplir condena. El precepto establece que *“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, conforme determina el Código Penal”*. La literalidad de la norma no deja lugar a dudas. El legislador penitenciario de 1979 concibió la libertad condicional como un cuarto grado de tratamiento penitenciario y, dado que solo la LOGP parecía aclarar la naturaleza del instituto, tal y como afirmaba NÚÑEZ FERNÁNDEZ, *“algún peso habrá de tener el único precepto del ordenamiento vigente que se pronuncia directa y expresamente sobre la cuestión”*<sup>26</sup>. Hasta la llegada de la LO 1/2015, ni el Código Penal ni el Reglamento Penitenciario [en adelante, RP] aclaraban *qué* era la libertad condicional. En el CP la cuestión suscitaba los problemas sistemáticos que ya han sido señalados, mientras que, por su parte, el RP se refería a la misma como una *situación*<sup>27</sup>. Únicamente el precepto transcrito de la LOGP se pronunciaba sobre el enigma de la naturaleza jurídica del instituto en el sentido de expresar lo que esta es, por lo que, *a priori*, los autores que en ese momento defendían que la libertad condicional era una forma de suspensión y no una de cumplimiento, lo

---

periodo de seguridad impide el acceso inicial al tercer grado y que, por tanto, en determinados supuestos sí es necesario pasar por alguno de los grados anteriores.

<sup>25</sup> En este mismo sentido se pronuncia TÉBAR VILCHES al sostener que la libertad condicional *“permite el cumplimiento de la pena en el medio social donde la persona condenada deberá retornar, así como la imposición de reglas de conducta de contenido reeducador”*. De la autora, *El modelo de libertad... op. cit.*, p. 91.

<sup>26</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *“Análisis crítico... op. cit.*, p. 55.

<sup>27</sup> En este sentido, por ejemplo, el art. 24.5 RP dispone: *“[...] tanto si la liberación tiene lugar en el centro como si la última parte de la condena se ha cumplido en situación de libertad condicional [...]”*; el art. 30.1 RP establece: *“[...] se expedirá y entregará al liberado certificación acreditativa del tiempo que estuvo privado de libertad o de la situación de libertad condicional en su caso [...]”*; o el art. 192 RP prevé: *“Los penados clasificados en tercer grado que reúnan los demás requisitos establecidos al efecto en el Código Penal cumplirán el resto de su condena en situación de libertad condicional, conforme a lo dispuesto en dicho Código”*.

hacían contradiciendo la identidad que el legislador penitenciario había otorgado a la institución.

A día de hoy, considerando que la reforma operada por la LO 1/2015 ha zanjado la cuestión a favor de quienes abogaban por una concepción de la libertad condicional como forma de suspensión, pero que en ningún momento se ha derogado o modificado el art. 72.1 LOGP –que establece justamente lo contrario–, debe señalarse que es el propio legislador el que ha facilitado y perpetuado que las contradicciones sobre esta materia se sigan suscitando. Si bien en el orden penal la libertad condicional es hoy una figura suspensiva sin ninguna duda, en la normativa penitenciaria la misma sigue siendo el último de los grados del tratamiento penitenciario también de forma rotunda<sup>28</sup>. La falta de armonización entre ambas normativas pone en riesgo principios y garantías tan elementales como lo son los de seguridad jurídica y coherencia normativa, evidenciando una vez más que la reforma operada en el año 2015 estuvo fuertemente marcada por las prisas y los descuidos técnicos del legislador penal<sup>29</sup>.

## **1.2. CUESTIONES PENDIENTES: ¿DERECHO SUBJETIVO O MEDIDA PREMIAL?**

Otra de las cuestiones sobre las que más se ha discutido con respecto a la naturaleza jurídica de la libertad condicional es la consideración que la misma debe tener, ya no en relación con el sistema de ejecución penal en su conjunto –cuestión analizada en el apartado anterior–, sino con respecto al estatus jurídico concreto del propio penado: ¿*qué* es la libertad condicional para el penado?, ¿es un derecho subjetivo –y si lo es, ¿lo es a la

---

<sup>28</sup> Al respecto se pronuncia también SALAT PAISAL en “Análisis del instituto... *op. cit.*, pp. 418-419.

<sup>29</sup> Este extremo ha sido fuertemente criticado por diversos autores. Por todos, DAUNIS RODRÍGUEZ reflexiona sobre el texto reformista en los siguientes términos: “[...]se observa una importante falta de sistemática interna, abundan los fallos técnicos, existen importantes contradicciones, se desconocen ciertas normas básicas de la dogmática penal y, lo más grave, se quebrantan importantes principios y garantías fundamentales”. Del autor, “La libertad condicional... *op. cit.* Por su parte, el informe que el Consejo General del Poder Judicial [en adelante, CGPJ] emitió sobre el Anteproyecto de LO antes de que la reforma se produjera, también se pronunciaba de forma crítica al respecto: “*Esta técnica legislativa no es admisible en la legislación penal, que está sometida al principio de seguridad jurídica, es decir, de sometimiento a la mayor taxatividad posible para evitar, precisamente, ámbitos de incertidumbre, inconcreción y, en suma, de inseguridad jurídica (arts. 9.3 y 25.1 de la Constitución)*”. CGPJ, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, 16 de enero de 2013, p. 40. Disponible en línea desde el siguiente enlace: [https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPJ/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_Organica\\_por\\_la\\_que\\_se\\_modifica\\_la\\_Ley\\_Organica\\_a\\_10\\_1995\\_de\\_23\\_de\\_noviembre\\_del\\_Codigo\\_Penal](https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_por_la_que_se_modifica_la_Ley_Organica_a_10_1995_de_23_de_noviembre_del_Codigo_Penal) [último acceso de 07/02/2021].



concesión efectiva del instituto cuando se cumplieran los requisitos o únicamente lo es a la facilitación de los medios y condiciones que requiera para poder transitar a lo largo del sistema progresivo sin vetos factuales?— o es un instrumento potestativo con el que cuenta la administración penitenciaria para potenciar el fin resocializador de las penas —un premio, una recompensa, un beneficio, una medida de gracia...—?

La LO 1/2015 no ha despejado las dudas que la doctrina ha estado albergando a lo largo del tiempo en torno a estas cuestiones, por lo que, si bien el legislador penal ha podido zanjar —con un grado de acierto polémico, según se ha analizado ya— la discusión anteriormente expuesta, la relativa a *cómo* debe encuadrarse la libertad condicional en el régimen jurídico del penado sigue siendo pertinente. Algunos autores han entendido que esta parte del debate es “*estéril*”<sup>30</sup> o incluso “*ficticia*”<sup>31</sup>, pero tal parecer no puede compartirse en las presentes páginas por la relevancia que este aspecto definitorio de la libertad condicional puede llegar a tener para el privado de libertad.

Así, DAUNIS RODRÍGUEZ considera que el debate es estéril porque “*con independencia de la denominación que quiera otorgarse a la institución, la Administración penitenciaria estará obligada a proponer la liberación del condenado y el Juez de Vigilancia Penitenciaria a aplicarla de forma efectiva e inmediata cuando concurren los requisitos y criterios establecidos legalmente*”<sup>32</sup>. Por su parte, TÉBAR VILCHES entiende que los beneficios penitenciarios “*pueden configurarse como derechos subjetivos condicionados al cumplimiento de determinados requisitos*” y que, por lo tanto, “*la contraposición entre ambas figuras es ficticia*”<sup>33</sup>. Dado que estos y otros autores basan sus razonamientos en las notas concesivas de la libertad condicional, puede echarse en falta que la cuestión no se plantee desde otras perspectivas. Si bien es verdad que la naturaleza de esta institución en relación con el penado puede hacerse depender de las características que se le otorguen a su concesión —en términos de obligatoriedad o de discrecionalidad—, también lo es que la importancia y trascendencia de una u otra adjudicación definitoria ha de valorarse, no en términos concesivos, sino en términos de defensa y garantía cuando se deniega tal concesión —y ello porque los recursos que el

---

<sup>30</sup> DAUNIS RODRÍGUEZ, A., “La libertad condicional... *op. cit.*”

<sup>31</sup> TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad... op. cit.*, p. 122.

<sup>32</sup> DAUNIS RODRÍGUEZ, A., “La libertad condicional... *op. cit.*”

<sup>33</sup> TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad... op. cit.*, p. 122.

penado tendrá a su disposición para ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva dependerán de la naturaleza con que se invista la institución–.

Evidentemente, el hecho de que la libertad condicional se catalogue de una u otra manera no se traduce en que el acceso a la institución sea más probable o factible –tal y como argumenta DAUNIS RODRÍGUEZ en la obra referenciada–, pero la diferencia entre otorgarle a la libertad condicional el estatus de *derecho* o de cualquier otra categoría –beneficio penitenciario, medida de gracia, recompensa, premio...– es que el *derecho*, a diferencia de la suerte que corren los demás calificativos, está expresamente amparado por la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE<sup>34</sup>. Dado que, en todo caso, la concesión de la libertad condicional es competencia del orden jurisdiccional y no de la administración –que se limita a *proponer*, sin que pueda *autorizar*–, podría entenderse que la tutela judicial efectiva está intrínsecamente incorporada en la vertiente procesal del instituto, y ello con independencia de cómo se denomine.

En opinión de quien suscribe, sin embargo, este argumento no puede ser tenido en consideración por cuanto el trámite de concesión ante la jurisdicción no incluye ningún acto procesal de audiencia directa al penado. El juzgado correspondiente valora la concesión o denegación de la libertad condicional a partir del expediente que la administración penitenciaria le eleva, por lo que en ningún caso está previsto que el juzgado le confiera un trámite de audiencia o de alegaciones al propio interesado<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> El art. 24.1 CE establece que “*todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”. Es cierto que, al amparo de este precepto, la libertad condicional podría entenderse como un *interés legítimo* del penado si no se le reconociera el estatus de *derecho*, pero ello redundaría en un menor nivel de protección para el recluso. Si consideráramos que el mismo ejerce un *interés legítimo* al procurarse la libertad condicional, necesariamente habrían de tenerse en cuenta los *intereses legítimos* de quienes eventualmente pudieran oponerse a tal liberación –como las víctimas del delito, por ejemplo–. Así pues, mientras que la tutela de los *intereses* permite que se den contradicciones legítimas con particulares o colectivos, la tutela de los *derechos*, en este supuesto concreto, excluye tal posibilidad. Dado que nadie tiene un *derecho* propio a la denegación de los del penado –con independencia de los *intereses legítimos* que sí pudieran tenerse–, en aras a poder otorgarle el mayor grado de protección en términos de tutela judicial efectiva, es preciso entender que la libertad condicional es un *derecho* y no un mero *interés legítimo*.

<sup>35</sup> En este sentido, las únicas manifestaciones que el penado realiza para la incoación de su expediente de libertad condicional son las predispuestas en el art. 195.g) y h) RP, esto es, las relativas a la localidad donde fijará su residencia al salir, la aceptación del control y la tutela por parte de los servicios sociales penitenciarios y la determinación del trabajo o los medios de vida de que dispondrá al salir en libertad. En todo caso, tales manifestaciones se producen únicamente en sede administrativa para que la Junta de Tratamiento pueda incluirlas en el expediente de libertad condicional que haya de elevarse al oportuno órgano jurisdiccional, por lo que a la postre la valoración que los Magistrados puedan realizar sobre las mismas, además de ser limitada por circunscribirse únicamente a los aspectos tasados por el RP, carece de la intermediación que exigiría una auténtica tutela judicial efectiva.

Entendiendo que la tutela judicial efectiva exige que el particular pueda ser oído, la institución que nos ocupa debería ser expresamente investida con los caracteres de un auténtico *derecho* para no desproteger a los reclusos. De no ser así, esto es, de entenderse que la libertad condicional constituye una medida premial, de gracia, o de cualesquiera otra naturaleza distinta a la del *derecho*, el penado correría el riesgo de que las instancias judiciales superiores pudieran declinar conocer del asunto en apelación –y ello por entender que la concesión o denegación de la libertad condicional es competencia y facultad única y exclusivamente del juzgado originariamente competente, que es el que valora el expediente administrativo de forma inmediata<sup>36</sup>–. Por ese mismo motivo, para evitar que el incidente de la libertad condicional pueda resolverse en su totalidad sin que el penado sea oído en ningún momento –extremo que, a todas luces, vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva–<sup>37</sup>, es preciso reconocerle un estatus de *derecho* que garantice, al menos, la posibilidad de recurrir en apelación sin que el juzgado o tribunal *ad quem* pueda declinar la revisión por entender que la apreciación de la concurrencia de los

---

<sup>36</sup> La STC 167/2002, de 18 de septiembre, ilustra este argumento de forma indubitada al reseñar que determinados juicios, análisis y valoraciones competen al juez de forma personalísima sin que puedan revisarse en apelación. Puede leerse un resumen del pronunciamiento en JAÉN VALLEJO, M., “Jurisprudencia penal del Tribunal Constitucional”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 04-tc (2002). Disponible en línea: [http://criminnet.ugr.es/recpc/jp04/recpc\\_04-tc.html](http://criminnet.ugr.es/recpc/jp04/recpc_04-tc.html) [último acceso de 07/02/2021]. La sentencia referida marca un antes y un después en materia de apelación de sentencias absolutorias porque se aparta de la doctrina constitucional anteriormente mantenida. En virtud del nuevo criterio, el tribunal *ad quem* no puede revisar la valoración de las pruebas practicadas en primera instancia cuando las mismas debieran someterse a los principios de inmediación y contradicción por su naturaleza. La nueva línea jurisprudencial viene en reconocer que no todo es susceptible de apelación, tal y como también sostiene la STSJ de Madrid 33/2019, de 1 de febrero, con los siguientes términos: “[...] *esta apreciación es una potestad del Juzgador o Tribunal actuante en cada caso, que es quien debe determinar si en el proceso que se sometía a su consideración concurrían o no, a su juicio, estas ‘serias’ dudas, y en la medida en que esta consideración constituye un juicio o análisis personalísimo, no es sustituible esta valoración, y en nuestra opinión, por un Órgano ajeno a quien debe realizar la misma en cada supuesto concreto y determinado*”. Si bien esta segunda sentencia aborda un asunto de costas en el ámbito de lo contencioso-administrativo, la conclusión que alcanza el TSJ de Madrid es idéntica a la anterior, esto es, que el objeto del proceso en fase de apelación está sujeto a límites. Los actos personalísimos del juez quedan fuera de la posible revisión y, por ello, es preciso que la libertad condicional se invista de las notas de un auténtico derecho. Por más que la concesión de la institución sea imperativa, los requisitos que han de cumplirse para ello son de apreciación subjetiva por parte de quien valora su concurrencia, por lo que es necesario blindar la posibilidad de revisar la apreciación del juez de primera instancia en vía de apelación para garantizar la tutela judicial efectiva del penado.

<sup>37</sup> En este sentido, debe señalarse que las previsiones del art. 90.7 CP no satisfarían tampoco el derecho del penado a ser oído en la tramitación de la libertad condicional. El precepto prevé que pueda ser el propio interesado el que se dirija al JVP para solicitar la suspensión de la ejecución del resto de la pena, pero ello tampoco le conferiría la posibilidad de contradecir o impugnar el expediente de libertad condicional que la administración elevara a la judicatura antes de que el órgano competente resolviera la concesión o denegación de la misma.

requisitos exigidos constituye una valoración personalísima del órgano jurisdiccional *ad quo*.

La postura que se mantiene en torno a esta cuestión no responde a caprichos, pero sí a la ambigüedad o ambivalencia con que se han previsto determinados extremos del régimen de concesión de libertad condicional. El hecho de que la aplicación del instituto sea imperativa cuando se cumplen los requisitos para su reconocimiento<sup>38</sup>, pero, a su vez, que la concurrencia de algunos de estos mismos imprescindibles sea un extremo de apreciación subjetiva, es lo que justifica que haya diferentes posturas en cuanto a lo que la libertad condicional *es o no es* para el penado<sup>39</sup>. Si se alzaprima el carácter obligatorio de su concesión, no podrá dudarse de que la libertad condicional constituye un auténtico derecho del penado –y ello en consonancia con los fines y fundamentos del sistema progresivo y de individualización científica–; pero, si por el contrario se le otorga mayor preponderancia a la nota discrecional con que ha de examinarse el cumplimiento de los requisitos exigidos, entonces habrá quien pueda plantear que esta figura, lejos de otorgarle un derecho al recluso, constituye un beneficio penitenciario, una medida de gracia, una recompensa, un premio, etc. –postura esta que no se comparte en absoluto, porque, aunque la apreciación de tales circunstancias pueda ser subjetiva, la concurrencia de las mismas sigue constatando una evolución positiva del penado, esto es, sigue permitiendo que el mismo progrese paulatinamente hacia la libertad, no porque se le premie, sino porque así lo exige el fin resocializador de las penas–. Dado que el actual planteamiento de la cuestión, por tanto, facilita que emerjan argumentos a favor y en contra de ambos posicionamientos, el anteriormente manifestado en relación con la tutela judicial efectiva

---

<sup>38</sup> El art. 90.1 CP no ofrece dudas al establecer que “*el juez de vigilancia penitenciaria acordará la suspensión de la ejecución del resto de la pena de prisión y concederá la libertad condicional al penado que [...]*”. La fórmula elegida por el legislador para la concesión de la libertad condicional, pues, no es la potestativa, sino la imperativa. Aun así, es importante señalar que dicha configuración refiere únicamente al régimen ordinario de libertad condicional y al propio de la prisión permanente revisable, pues las variantes extraordinarias de su concesión, esto es, los regímenes que el legislador ha concebido con carácter de excepcionalidad, sí se regulan bajo la fórmula facultativa del “*podrá acordar*” –arts. 90.2, 3 y 91 CP–. Pese a esto, considerando que la institución en su formulación básica vincula al poder judicial, tal es el carácter con que debe analizarse el conjunto de la misma –y ello sin perjuicio de que las modalidades aventajadas hayan podido configurarse en torno a notas potestativas que, si bien serán analizadas más adelante, sí han dado lugar a que una de ellas se consigne de forma expresa en el art. 202.2 RP como beneficio penitenciario–.

<sup>39</sup> En este sentido, por ejemplo, el art. 90.1 CP establece que “*para resolver sobre la suspensión de la ejecución del resto de la pena y concesión de la libertad condicional, el juez de vigilancia penitenciaria valorará la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas*”.

adquiere gran relevancia a la hora de adoptar una postura: la libertad condicional no es una opción cuando se cumplen los requisitos que el legislador ha ordenado –el art. 90.1 CP no dice que el JVP “*podrá acordar*”, facultativamente; sino que establece que la “*acordará*”, de forma preceptiva– y, por ende, es preciso que se invista con los caracteres de un auténtico derecho para que la jurisdicción pueda revisar en apelación la eventual denegación que el JVP –o el Tribunal sentenciador, en el caso de los penados a prisión permanente revisable– pudiera haber adoptado en primer lugar sin oír al interesado.

Es preciso reconocer, sin embargo, que en el planteamiento de esta discusión doctrinal surgen menos discrepancias de las que se habrían expuesto en el epígrafe anterior con respecto a la naturaleza que el instituto ostenta en el conjunto del sistema de ejecución penal. Es cierto que pueden hallarse posicionamientos de índole muy diversa, pero, tal y como reconocen diversos autores, existe una tendencia mayoritaria a considerar que la libertad condicional es un auténtico derecho subjetivo del penado<sup>40</sup>. Ello se debería principalmente al hecho de entender que, desde la promulgación de la Ley de 23 de julio de 1914 –que es, además, la ley que institucionaliza por primera vez en nuestro sistema la libertad condicional como tal–, la concesión de la misma es expresamente imperativa<sup>41</sup>: su reconocimiento no es automático porque queda supeditado al cumplimiento de los requisitos que exige la norma, pero la concurrencia de los mismos impide que se pueda denegar<sup>42</sup> –a diferencia de lo que sucede con las instituciones de gracia o de favor, cuyo reconocimiento no es nunca obligatorio<sup>43</sup>–.

---

<sup>40</sup> Sin perjuicio de las voces que entienden que las aportaciones de este debate son mínimas o inexistentes –como las ya mencionadas–, v. LLEDOT LEIRA, L., “La libertad condicional y el régimen de cumplimiento de la pena de arresto de fin de semana”, *Eguzkilore*, n° 10, diciembre 1996, p. 46. Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2173925/05+-+La+libertad+condicional.pdf> [último acceso de 08/02/2021]; SANZ DELGADO, E., *Regresar antes: los beneficios penitenciarios*, Premio Nacional Victoria Kent 2006, Ministerio del Interior, Madrid, 2007, p. 112. Disponible en línea: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/Regresar+antes+-+los+beneficios+penitenciarios+%28NIPO+126-10-059-0%29.pdf/d1529cb4-7389-43cf-91df-6bfccffa0f59> [último acceso de 08/02/2021].

<sup>41</sup> La misma se destinaba a quienes estuvieran cumpliendo penas de más de un año de prisión, tuvieran extinguidas las tres cuartas partes de la condena y se encontraran en el último periodo de la condena. También se exigía la concurrencia de buena conducta y garantías de hacer vida honrada en libertad. V. GARCÍA VALDÉS, C., “Estar mejor y salir antes: premios y beneficios condicionados a la conducta del recluso en la legislación penitenciaria del XIX y principios del XX”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LIV, 2001, p. 33. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=909422> [último acceso de 08/02/2021].

<sup>42</sup> Al menos teóricamente, ya que la praxis revela que en muchas ocasiones el cumplimiento de tales requisitos es insuficiente si el penado no evidencia una evolución favorable en el ámbito del tratamiento.

<sup>43</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 56.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que la libertad condicional está llamada a operar únicamente cuando la condena se encuentra en su última fase de cumplimiento y que, por ende, la misma constituye una manifestación directa del mandato resocializador que impone el art. 25.2 CE. El retorno paulatino a la libertad es un derecho que todo penado ostenta para evitar, contrarrestar y combatir los efectos más perversos de la experiencia penitenciaria<sup>44</sup>, siendo la libertad condicional el culmen que materializa ese proceso de reintegración en la sociedad. Es fundamental que ello siga siendo así porque el sistema progresivo y de individualización científica que establece la LOGP, además de preocuparse por las premisas propias de la prevención especial con respecto al sujeto infractor, sirve a los efectos de proteger a toda la sociedad mediante la prevención de la reincidencia<sup>45</sup>. La posibilidad de que los reclusos pallen los desajustes emocionales, conductuales y de pensamiento inherentes a la experiencia penitenciaria a través del tránsito progresivo a la libertad no es prescindible, por lo que ni puede desmerecerse, ni puede asentarse enteramente sobre criterios de discrecionalidad administrativa o judicial<sup>46</sup>. Ello sería peligroso con respecto a los procesos de resocialización que el penado debe enfrentar en todas las parcelas de su vida antes de salir al exterior porque, si bien el hecho de no tener ninguna certeza sobre sus posibilidades de acceder a la libertad condicional ya de por sí podría minar su ánimo y motivación a la hora de responsabilizarse de su conducta<sup>47</sup>, también podría ser muy perjudicial que el mismo acabara engendrando sentimientos de recelo, desconfianza y deslegitimación hacia la institución penitenciaria y el sistema de Derecho en general<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Ello se infiere del art. 72.4 LOGP al establecer que “*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*”. Dado que el apartado anterior del mismo precepto prevé que los penados puedan ser clasificados inicialmente hasta en el tercer grado del tratamiento sin tener que pasar por los que le preceden, lo que la LOGP preceptúa es un auténtico derecho a retornar a la libertad de forma progresiva.

<sup>45</sup> En este sentido, tal y como sostiene MIR PUIG, el planteamiento más generalizado en nuestro sistema es que la protección de la sociedad puede consistir en la evitación de la reincidencia del delincuente, entendiéndose que “*la retribución, la prevención general y la especial son distintos aspectos de un fenómeno complejo como la pena*”. Del autor, *Derecho Penal. Parte General*, 8ª edición, Barcelona, Reppertor, 2006, p. 87.

<sup>46</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 57.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> El perjuicio que se menciona en este sentido, lejos de lo que pudiera pensarse *a priori*, se hace extensivo a las propias víctimas del delito. Si el penado se percibe a sí mismo como víctima de un sistema penitenciario desproporcionado, injusto o indiferente frente a sus legítimos derechos, difícilmente se hallará en condiciones de asumir la responsabilidad del delito que cometió. RÍOS MARTÍN lo expresa de la siguiente manera: “*Contra lo que suele pensarse, una buena parte de las personas están dispuestas a disculparse y reparar el daño causado. Ese es también el máximo interés de algunas víctimas, mucho más atentas a esos objetivos que al castigo como tal. Sin embargo, el sistema de justicia retributiva no incentiva*

Por último, debe señalarse que también en esta ocasión las rúbricas sistemáticas previstas en la norma han sido invocadas por quienes creen que la libertad condicional constituye un derecho del penado para defender su posicionamiento. El Título VIII del RP lleva por rúbrica “*De la libertad condicional y de los beneficios penitenciarios*”, por lo que algunos autores no han dudado en destacar que tal formulación lingüística no puede más que entenderse como una expresa distinción entre la “*libertad condicional*” y los “*beneficios penitenciarios*”<sup>49</sup>. Aun con todo, el art. 194 RP establece que “*la Junta de Tratamiento deberá iniciar la tramitación del correspondiente expediente [de libertad condicional] con la antelación necesaria para que no sufra retraso la concesión de este beneficio*”. La expresa referencia del precepto al instituto en calidad de “*beneficio*” exige traer a colación algunas de las dificultades que hay en torno al concepto de los “*beneficios penitenciarios*”, pues, ni su definición es precisa, exacta y concreta, ni el propio art. 4.2.h) RP –que establece el “*derecho a los beneficios penitenciarios previstos en la legislación*”– contribuye a la resolución pacífica de la presente disyuntiva.

Los beneficios penitenciarios propiamente dichos son únicamente dos: el adelantamiento de la libertad condicional y el indulto particular. Así lo concreta el art. 202.2 RP, por más que el apartado primero los defina de forma imprecisa estableciendo que son “*aquellas medidas que permiten la reducción de la duración de la condena impuesta en sentencia firme o de la del tiempo efectivo de internamiento*”. Partiendo de la literalidad del precepto, también los permisos de salida o el régimen abierto propio del tercer grado podrían formar parte del elenco de beneficios penitenciarios en sentido amplio –y ello porque ambas instituciones dan lugar a una reducción indubitada del tiempo de internamiento efectivo en prisión–, por lo que el alcance indeterminado con que el legislador ha querido concebir los beneficios penitenciarios da lugar a varias discusiones sobre su entidad<sup>50</sup>. No obstante esto, es comúnmente aceptado que únicamente se

---

*ni el reconocimiento de la autoría del delito ni su perdón; más bien estimula lo contrario. Al poner el acento en la responsabilidad criminal, minimiza la responsabilidad ética. Así, por paradójico que parezca, el sistema penal convencional termina generando irresponsabilización, despersonalización, incapacidad para asumir consecuencias. Todo un impagable servicio a la reincidencia*”. Del autor, “Justicia restaurativa y mediación penal”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 98, mayo-agosto 2016, p. 109. Disponible en línea: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/7139/6979> [último acceso de 07/02/2021].

<sup>49</sup> *Ibídem* y TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad... op. cit.*, p. 120.

<sup>50</sup> Sobre estas cuestiones, v. GALLEGO DÍAZ, M., “Los beneficios penitenciarios y el tratamiento”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXIV, 2011, p. 267. Disponible en línea: [https://boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2011-](https://boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2011-)

consideren beneficios *strictu sensu* los consagrados en el art. 202.2 RP mencionado, debiendo considerar que el resto de instituciones y figuras penitenciarias, o bien son derechos subjetivos del penado, o bien son medios y mecanismos de que puede valerse el tratamiento penitenciario para la consecución de los fines resocializadores –o incluso ambas cosas a la vez, ya que las discusiones doctrinales al respecto ofrecen un elenco de soluciones muy diversas<sup>51</sup>.

En cualquier caso, el RP inviste los beneficios penitenciarios –esto es, el adelantamiento de la libertad condicional y el indulto particular– de unos caracteres que no pueden presumirse de la libertad condicional ordinaria y que, por lo tanto, refuerzan la postura que se ha adoptado en torno a esta cuestión. Se ha mencionado ya que el régimen de concesión de las distintas instituciones deviene fundamental a la hora de determinar la naturaleza jurídica que ostentan y, en lo que respecta a las del art. 202.2 RP, no puede dejar de señalarse que ambas medidas se conceden de manera discrecional por una cuestión de gracia o favor –esto es, sin que la administración o la judicatura estén obligadas a ello–. En este sentido, por ejemplo, sería impensable que un penado acudiera en queja al JVP porque la administración no le solicita un indulto particular o que incluso pudiera acudir en vía de apelación a su tribunal sentenciador porque el JVP no se lo tramita. La obligatoriedad con que el legislador ha querido concebir la libertad

---

[10025300292 ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES Los beneficios penite](#)  
[nciarios y el tratamiento](#) [último acceso de 08/02/2021].

<sup>51</sup> La libertad condicional ordinaria –que no está incluida en la concreción que el art. 202.2 RP realiza para definir los beneficios penitenciarios– forma parte de este debate. Al respecto, puede resultar de interés comparar esta institución con la de los permisos penitenciarios, cuya configuración también responde a una doble formulación en términos de concesión. Si bien la libertad condicional puede ser preceptiva –en su modalidad ordinaria– o facultativa –en sus regímenes aventajados–, los permisos penitenciarios también pueden ser preceptivos o facultativos, en función de si nos referimos a los extraordinarios o a los ordinarios, respectivamente. El debate que se mantiene en torno a la naturaleza jurídica de la libertad condicional, pues, se mantiene de forma análoga en lo que respecta a la naturaleza de los propios permisos. En este sentido, la STC 75/1998, de 31 de marzo, sostiene que “*la simple congruencia de la institución de los permisos penitenciarios de salida con el mandato constitucional establecido en el art. 25.2 CE no es suficiente para conferirles la categoría de derecho subjetivo*”. Por su parte, la STC 115/2003, de 16 de junio, matiza la anterior afirmación estableciendo que los permisos de salida “*más que un propio derecho subjetivo es una medida individualizada de tratamiento penitenciario del penado, dirigida a la reinserción social de este, cuya concesión o denegación ha de ser motivada*”. Entendiendo que el TC debería haber blindado los permisos ordinarios con la conformación de un auténtico derecho subjetivo del penado –tal y como se ha argumentado con respecto a la libertad condicional–, se ha de reprochar que su jurisprudencia contribuya a acrecentar la confusión y la ambigüedad que hay en torno a las figuras favorables al reo (quizá porque una vez más se olvida que el beneficio también es social). Sobre el debate en torno a la naturaleza jurídica de los permisos, GÓMEZ LÓPEZ, R. y RODRÍGUEZ MORO, L., “Los permisos ordinarios de salida: antecedentes, regulación vigente y reflexiones críticas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 19, 2015, pp. 399 y ss. Disponible en línea: [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD\\_2015\\_19\\_art\\_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD_2015_19_art_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [último acceso de 08/02/2021].



condicional ordinaria, empero, sí dota de sentido y contenido que un proceso de revisión jurisdiccional como el mencionado pudiera operar y prosperar a favor del reo.

Por otra parte, habiendo excluido ya la posibilidad de identificar la libertad condicional con los beneficios penitenciarios del art. 202.2 RP al tiempo de afianzar los argumentos por los que la institución ha de erigirse como un auténtico derecho del penado, deviene de interés hacer una última reflexión para descartar también que la misma pueda confundirse con la figura de las recompensas.

El instituto de las recompensas crea una incertidumbre análoga a la que se ha analizado con respecto a los beneficios penitenciarios porque el art. 263 RP, si bien establece un listado tasado de las que pudieran concederse para estimular la buena conducta, el espíritu de trabajo y el sentido de la responsabilidad, deja abierta la posibilidad de que se reconozca *“cualquier otra recompensa de carácter análogo a las anteriores”*<sup>52</sup>. La formulación de esa última cláusula en abierto facilita que la discusión en torno a la naturaleza jurídica de la libertad condicional pueda alcanzar esta última figura<sup>53</sup>, pero una eventual pretensión de asimilación entre ambas ha de ser rechazada de partida por motivos técnicos. En este sentido, GALLEGO DÍAZ señala acertadamente que las recompensas hallan su fundamento, no estrictamente en la consecución de los fines resocializadores de la pena, sino en el mantenimiento del orden, la seguridad y el buen funcionamiento de los establecimientos penitenciarios –y ello se pone de manifiesto cuando el art. 264.1 RP establece que su concesión y determinación compete a la Comisión Disciplinaria–<sup>54</sup>. Así pues, con independencia de que buena parte de las contraprestaciones que la administración o la judicatura puedan promover en favor del reo nazcan de su buena conducta –denominador común que contribuye a la confusión entre unas y otras figuras

---

<sup>52</sup> Literalmente, la totalidad del art. 236 RP establece que *“los actos que pongan de manifiesto buena conducta, espíritu de trabajo y sentido de la responsabilidad en el comportamiento de los internos, así como la participación positiva en las actividades asociativas reglamentarias o de otro tipo que se organicen en el Establecimiento, serán estimulados con alguna de las siguientes recompensas: a) Comunicaciones especiales y extraordinarias adicionales; b) Becas de estudio, donación de libros y otros instrumentos de participación en las actividades culturales y recreativas del Centro; c) Prioridad en la participación en salidas programadas para la realización de actividades culturales; d) Reducciones de las sanciones impuestas; e) Premios en metálico; f) Notas meritorias; g) Cualquier otra recompensa de carácter análogo a las anteriores que no resulte incompatible con los preceptos reglamentarios”*.

<sup>53</sup> Sin ir más lejos, GARCÍA VALDÉS es uno de los autores que emplea el término *“beneficio”* para referirse a la libertad condicional. V. Del autor, *“Estar mejor y... op. cit., pp. 33-34*. En este sentido, también podría traerse a colación el art. 98 del Código Penal de 1973 que establecía la libertad condicional para quienes merecieran *“dicho beneficio por su intachable conducta”* –entre otros requisitos–, o incluso el art. 194 RP anteriormente referido.

<sup>54</sup> GALLEGO DÍAZ, M., *“Los beneficios penitenciarios... op. cit., p. 266*.

normativas–, no todas ellas se otorgan con la misma finalidad. La libertad condicional está directamente abocada a los fines resocializadores de la pena y, por ende, en tanto que derecho del penado según lo manifestado, ha de desecharse la idea de que pueda concederse por motivos disciplinarios, de orden y seguridad<sup>55</sup>.

### **1.3. AMPLIANDO EL ALCANCE DE LA DISCUSIÓN: LOS FINES DE LA PENA A DEBATE**

Hasta la reforma operada por la LO 1/2015, nada impedía que la libertad condicional fuera considerada como una forma más de cumplir condena y, de hecho, tal y como se ha argumentado ya anteriormente, eso es lo que se desprendía del propio art. 72.1 LOGP<sup>56</sup>. Es cierto que el liberado condicional es excarcelado de forma anticipada para poder volver a su medio comunitario, pero también lo es que el mismo sigue estando sujeto al control y seguimiento tanto de la administración penitenciaria como de la judicatura –y ello porque tiene que cumplir con los deberes que se le impongan, que aún son privaciones o restricciones de determinados derechos<sup>57</sup>–. El sentido que tenía esta institución cuando aún podía entenderse como una forma de cumplir condena era coherente con los fines y fundamentos de nuestro sistema de ejecución penal, pues, si bien es cierto que este régimen de libertad se supedita a las expectativas que el penado ofrezca a lo largo de su evolución penitenciaria –máxime teniendo en cuenta que una parte muy importante de la población reclusa no llega a acceder nunca a la libertad condicional, ni tampoco al tercer grado–, también lo es que permite, facilita y estimula el paulatino retorno del reo a la vida en libertad<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> No obstante, más adelante se reflexionará sobre cómo la configuración del modelo de seguridad penitenciaria puede influir en la mayor o menor aplicación de la libertad condicional.

<sup>56</sup> El precepto ya ha sido transcrito en apartados anteriores: *“las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código Penal”*.

<sup>57</sup> Al respecto, el art. 83 CP establece el catálogo de prohibiciones y deberes que se pueden imponer durante la suspensión de la pena –y, por lo tanto, durante la libertad condicional–, destacando que el listado finaliza con una cláusula abierta para que el juez o tribunal pueda imponer los deberes *“que estime convenientes para la rehabilitación social del penado”*.

<sup>58</sup> Se rescatan las palabras de RÍOS MARTÍN al respecto: *“La reinserción es un valor a proteger, no a socavar. Por tanto, de acuerdo con el mandato constitucional y las mismas exigencias del Estado social, el sistema penitenciario no puede dejar enteramente cerrada la esperanza al penado, sino que tiene que ofrecerle ayudas y estímulos que le permitan avanzar en la línea de su reeducación y reinserción”*. Del autor, *La prisión perpetua en España. Razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*, Ed. Gakoa, Donostia/San Sebastián, 2013, p. 142. Disponible en línea:

<https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/28462/retrieve> [último acceso de 07/02/2021].

El Código Penal no determinó la naturaleza jurídica de la libertad condicional hasta la reforma del año 2015. Hasta ese momento, el debate doctrinal había ofrecido reflexiones y posicionamientos de todo tipo según lo expuesto anteriormente, pero el hecho de que el art. 72.1 LOGP estableciera –y siga estableciendo– que la libertad condicional era el último grado de la clasificación penitenciaria, así como el sentido que la propia institución tenía en el marco de un sistema constitucionalmente diseñado conforme a los fines del art. 25.2 CE, permitía entender que, efectivamente, la libertad condicional era una herramienta que facilitaba que el cumplimiento de la pena se llevara a cabo en el medio social al que el penado debería volver tras el licenciamiento definitivo de su condena<sup>59</sup>.

La configuración de nuestro sistema de ejecución penal en torno al modelo progresivo no puede más que entenderse desde una óptica resocializadora de la pena. Los sistemas retributivos en puridad se oponen a la posibilidad de reintegrar al penado en sus derechos<sup>60</sup>, por lo que, materializando la libertad condicional el paradigma de la devolución del penado a la sociedad antes de liquidar sus responsabilidades penales, es evidente que la misma solo puede concebirse al hilo de las premisas constitucionales de reeducación y reinserción social. La devolución escalonada de los derechos previamente restringidos permite una progresiva adaptación a la inevitable puesta en libertad –con las salvedades relativas a la pena de prisión permanente revisable–, por lo que en el pasado esta institución pudo haber representado y definido *per se* los fines y fundamentos de nuestro sistema de ejecución penal<sup>61</sup>.

La existencia de los distintos grados de clasificación en el marco del tratamiento penitenciario no viene más que a reafirmar que el diseño general de la ejecución

---

<sup>59</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de relacionar la libertad condicional con el fin de reeducación y reinserción social en su STC nº 40/2012, de 29 de marzo. Por otra parte, también existen numerosos estudios que demuestran que la liberación anticipada, acompañada de programas de tratamiento, reduce la reincidencia en comparación con el cumplimiento efectivo de la pena y la liberación sin tratamiento resocializador. Al respecto, véase los recogidos por CID MOLINÉ, J. y TEBAR VILCHES, B., “Libertad condicional y delincuentes de alto riesgo”, *Revista Española de Investigación Criminológica*, nº 8, 2010. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3680877> [último acceso de 15/04/2021].

<sup>60</sup> Al respecto, “no es posible incardinar una figura como la libertad condicional dentro de un sistema de penas puramente retributivo”. La retribución en sentido estricto no admite que se valoren los pronósticos de resocialización o la buena conducta penitenciaria de los condenados. *Ibidem*, p. 71.

<sup>61</sup> Su puesta en práctica se valía a su vez de los principios de individualización científica y flexibilidad que rigen la ejecución penal y que se abocan también a la facilitación del fin resocializador de la pena, por lo que, considerando que la libertad condicional coincide siempre con el tramo final de la condena, es indudable que el propósito de la misma pivota en torno a los fines preventivo-especiales con que se concibe la pena.

penitenciaria está orientado a los fines resocializadores de la pena. El hecho de que los penados puedan cumplir su condena con mayores o menores restricciones de derechos en virtud de sus circunstancias o aptitudes propicia que el instituto condicional sea entendido como un escalafón más del tránsito hacia la libertad. Hasta la reforma del año 2015, la institución estaba “*plenamente integrada en el sistema vigente de ejecución de la pena de prisión*”<sup>62</sup>. Operaba como un cuarto grado dentro de la escala de clasificación penitenciaria porque, si bien en ningún momento podía considerarse que los liberados condicionales hubieran liquidado el cumplimiento de sus respectivas condenas, este régimen privilegiado de vida en libertad permitía una modulación y adaptación mucho mayor a las circunstancias particulares de cada uno de los reos, facilitando así que los mismos tuvieran más margen para idear o desarrollar sus proyectos de vida post-penitenciaria.

La reforma de la LO 1/2015 arrolla todo lo anterior al convertir el instituto de la libertad condicional en una modalidad de suspensión de la pena. Lejos de facilitar la adaptación del penado a su puesta en libertad mediante el reconocimiento de la confianza de que sería merecedor si sus circunstancias lo aconsejaran, el legislador penal decide ponerle a prueba con la amenaza de devolverlo al estado anterior de las cosas –un estado que claramente le perjudica– si no respeta las condiciones impuestas o si simplemente se produce un cambio en sus circunstancias vitales que impida mantener las expectativas existentes en el momento de su liberación –lo cual se traduce en la posibilidad de revocar la suspensión por causas ajenas a la voluntad del penado y, por ende, en que la puesta a prueba antedicha recaerá sobre todo su entorno y no únicamente sobre la persona liberada–. Más allá de desvirtuar la naturaleza jurídica de la institución suspensiva –que en origen se concibe como mecanismo para evitar la entrada en prisión, pero no para agilizar su salida<sup>63</sup>–, la medida amenaza con vaciar de contenido algunos de los postulados más elementales del Derecho penal y penitenciario.

La metamorfosis que el legislador le ha impuesto a la libertad condicional coloca al penado en una situación plenamente desmotivadora. La supresión del último y cuarto grado de tratamiento socava el funcionamiento y sentido del sistema penitenciario en su totalidad; y ello porque no contribuye a la reinserción del reo permitirle progresar a lo

---

<sup>62</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, p. 56.

<sup>63</sup> SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto... *op. cit.*, p. 417.

largo de los distintos escalafones de la condena para suspender después su ejecución. Reconocer la evolución positiva del condenado a través de la progresión para pretender compensarle luego con un posible escenario de pérdida del tiempo pasado en libertad condicional carece de fundamento y disipa el sentido de los esfuerzos que se hayan podido hacer a lo largo de toda la ejecución previa. El nuevo régimen de libertad condicional es la trampa penitenciaria del palo y la zanahoria<sup>64</sup>: es una medida que *a priori* puede seducir y atraer a los penados por su engañosa similitud con la antigua libertad condicional, pero en realidad tiene un gran potencial para perjudicar al penado, a la motivación general de los reclusos –que no van a ver reconocidos sus esfuerzos– y, por lo tanto, a los principios de reeducación y reinserción social que, al tiempo de prevenir la reincidencia delictiva, aseguran y protegen a la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, tampoco los fines preventivo-generales de la pena permiten justificar la apuesta que ha operado el legislador al optar por la fórmula de la suspensión. Tal y como se verá más adelante, no pocas veces el Código Penal ha justificado el recrudecimiento de la ejecución de la pena sobre la base de una supuesta percepción de impunidad por parte de algunos sectores de la opinión pública –“*la sociedad demanda una protección más eficaz frente a las formas de delincuencia más grave*”<sup>65</sup>–. En este caso, el legislador se estaría valiendo de la vertiente negativa de la prevención general, que es la que se ocupa de intimidar a los ciudadanos con la amenaza de la pena, para justificar su tendencia punitivista<sup>66</sup>. Aun así, ha de señalarse que este discurso, además de contraproducente, es muy peligroso, pues las personas que abogan por el endurecimiento del castigo sobre la base de estos argumentos son las mismas que critican que las prisiones puedan tener piscina o gimnasio, no reconociendo la aflicción que la privación de libertad produce de forma intrínseca *per se*.

Nadie que conozca la realidad de la pena privativa de libertad osará decir que las cárceles son poco menos que hoteles, palacios y resorts<sup>67</sup>. Puede que sean sitios que permitan

---

<sup>64</sup> Tal es así, que hasta es preciso que los penados otorguen su consentimiento informado antes de acceder a esta nueva forma de libertad condicional. Se volverá sobre ello.

<sup>65</sup> Apartado II de la Exposición de Motivos de la LO 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

<sup>66</sup> GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Curso de Derecho Penal. Parte General*, 2ª edición, Dykinson, Madrid, 2015, p. 22.

<sup>67</sup> Algunos titulares preocupantes: “La cárcel ‘palacio’ de Archidona: piscina climatizada y gimnasios cinco estrellas”, *El Español*, 20-03-2018. Disponible en línea: [https://www.elespanol.com/reportajes/20180320/carcel-palacio-archidona-piscina-climatizada-gimnasios-estrellas/293221977\\_0.html](https://www.elespanol.com/reportajes/20180320/carcel-palacio-archidona-piscina-climatizada-gimnasios-estrellas/293221977_0.html) [último acceso de 10/06/2021]; “Así es la espléndida (y polémica) cárcel cinco

reconocer la dignidad y humanidad de que son acreedores sus ocupantes –cuestión sobre la que habría que educar a buena parte de quienes reclaman odio y castigo–, pero ello es necesario para la consecución del fin penal resocializador. La infraestructura penitenciaria no vacía de contenido la pena: es ridículo que alguien pueda creer que un gimnasio o una piscina bastan para convertir la privación de libertad en un camino de rosas –máxime después de la experiencia pandémica que nos ha obligado al encierro domiciliario–. Es absurdo, contradictorio y peligroso que quienes abogan por el endurecimiento de las condiciones de vida en prisión con el fin de intimidar a los potenciales delincuentes se valgan de esa imagen –irreal y falaz– de cárcel cómoda –por otra parte, nada intimidatoria– para justificar su discurso. Es una contradicción en sí misma, además de una dinámica perversa y viciosa que carece de sentido y que evidencia lo necesario que es invertir en pedagogía social para que la opinión pública no caiga en los engaños del odio.

En contraposición a lo antedicho, los fines de la prevención general positiva son los que sí pueden valer para justificar el fomento del sistema progresivo y de libertad condicional. Tal vertiente aspira a reforzar el respeto de la norma por parte de la ciudadanía, no porque exista la amenaza de la pena, sino porque realmente existe una conciencia positiva en torno a la necesidad de respetar su vigencia por y para el bien de la convivencia social<sup>68</sup>. Así las cosas, a medida que se vaya desarrollando el modelo de libertad condicional que se defiende, podrá caerse en la cuenta de que un modelo abocado a la resocialización puede llegar a ser incluso más exigente que uno abocado al mero castigo. La retribución es necesaria, pero no es productiva. El castigo solo requiere que el penado soporte las condiciones que se le imponen a lo largo de la ejecución penal; es una respuesta compatible con la pasividad del individuo y, por ende, no es válida para fortalecer la

---

estrellas de Málaga: piscina climatizada, dentista, polideportivo...”, *Idealista*, 04-05-2018. Disponible en línea: <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/construccion/2018/05/02/765422-fotos-de-la-esplendida-y-polemica-carcel-cinco-estrellas-de-malaga-piscina> [último acceso de 10/06/2021]; “Piscina, gimnasio, peluquería... Así es la cárcel de Lledoners”, *La Razón*, 13-10-2019. Disponible en línea: <https://www.larazon.es/espana/piscina-gimnasio-peluqueria-asi-es-la-carcel-de-lledoners-donde-los-lideres-secesionistas-esperan-la-sentencia-GC25275892/> [último acceso de 10/06/2021]; “El PP vasco teme que, con las transferencias, las cárceles vascas se conviertan en ‘boutiques y resorts de lujo’ para los presos de ETA”, *La Voz de Asturias*, 19-10-2020. Disponible en línea: <https://www.lavozdeasturias.es/noticia/actualidad/2020/10/19/pp-vasco-teme-transferencias-carceles-vascas-conviertan-boutiques-resorts-lujo-presos-eta/00031603097720282414492.htm> [último acceso de 10/06/2021]; “Lujos carcelarios para presos VIP”, *La Voz de Galicia*, 17-06-2018. Disponible en línea: <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2018/06/14/carceles-lujo-presos-vip/00031528975900256927456.htm> [último acceso de 10/06/2021].

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 22.

conciencia positiva sobre la necesidad de respetar la vigencia de la norma. De hecho, debido al fenómeno de la prisionización, así como a la capacidad que el ser humano tiene para adaptarse a unas y otras situaciones, no es descabellado pensar que el castigo pudiera generar más indiferencia que conciencia sobre la necesidad de cumplir la norma.

Por otra parte, la pena abocada a la resocialización puede ser mucho más exigente desde los fines positivos de la prevención general. El individuo va a tener que someterse de igual modo a las condiciones de vida que le imponga la pena, pero si a lo largo de ese tiempo, además, el Estado le facilita un tratamiento resocializador que le permita transitar de la culpa a la responsabilidad, entonces se estará adoptando un modelo mucho más exigente que el meramente retributivo: el penado deberá adoptar un compromiso activo para con la ejecución de la pena, pudiendo predisponerse con ello a la reparación de los daños ocasionados por el delito. La resocialización no es benevolencia, pero sí es precisamente la toma de conciencia sobre la necesidad de respetar la vigencia de la norma. Es necesario que la sociedad tenga la certeza, no de que *quien la hace, la paga*; sino de que *quien la hace, va a acabar asumiendo que el respeto a la norma es necesario, es positivo y es responsable*. Se irá desarrollando.

Si bien las consecuencias a que da lugar la transmutación en términos de naturaleza jurídica van a ser valoradas minuciosamente más adelante, es preciso anticipar por ahora que la posibilidad de suspender la pena cuando esta ya se está ejecutando puede acabar dando lugar a un alargamiento encubierto de la misma en caso de revocación de la libertad condicional<sup>69</sup>. Dado que el periodo de suspensión no puede abonarse en ningún caso al tiempo de condena efectivamente cumplido, habrá quienes acaben cumpliendo ambos tiempos—esto es, el que se impusiera tras acordarse la suspensión de la ejecución del resto de la pena hasta el eventual momento de su revocación y, adicionalmente, el que hubiera restado del cumplimiento de condena en el momento de acordarse la suspensión finalmente revocada—<sup>70</sup>. Como se apuntaba anteriormente, la medida constituye una

---

<sup>69</sup> Al respecto se comparte la tesis de SALAT PAISAL al sostener que *“la consecuencia derivada del nuevo régimen de revocación de la libertad condicional es acorde con la nueva naturaleza jurídica de la institución. No obstante, tal cambio supone un incremento punitivo encubierto y desmesurado que responde a la estela político-criminal inocuidadora que por desgracia nos tiene acostumbrado el legislador español desde hace un tiempo”*. Del autor, “Análisis del instituto... *op. cit.*, p. 432.

<sup>70</sup> Ello halla su origen en el art. 90.6 CP, que establece que *“la revocación de la suspensión de la ejecución del resto de la pena y libertad condicional dará lugar a la ejecución de la parte de la pena pendiente de cumplimiento”* y que *“el tiempo transcurrido en libertad condicional no será computado como tiempo de cumplimiento de la condena”*.

puesta a prueba del penado y de su entorno: si el mismo supera el periodo de suspensión sin incurrir en causa de revocación<sup>71</sup>, entonces habrá aprovechado el tiempo por el que se hubiera acordado la misma tal y como hubiera podido hacerlo con la regulación anterior de la libertad condicional –y ello con matices, como habrá ocasión de comprobar al analizar la duración mínima de esta nueva modalidad suspensiva, que no se vincula a la de la pena que quedara por cumplir–; pero si, por el contrario, el mismo incurre en causa de revocación, entonces volverá a prisión con la pérdida del tiempo pasado en suspensión. La condena empezará a cumplirse desde el punto en que hubiera quedado al concedérsele la libertad condicional, pudiendo alargarse así, de forma sucesiva y hasta fecha incierta, la remisión total de la pena<sup>72</sup>.

Con independencia de las críticas y valoraciones que puedan hacerse sobre esta nueva concepción de la libertad condicional y su adecuación a los fines constitucionales de la pena, la modificación del instituto recuerda inevitablemente al régimen excepcional que la LO 7/2003 previó en esta materia para las personas condenadas por delitos de terrorismo y crimen organizado. La generalización de la pérdida del tiempo para el caso de una eventual revocación consolida la tendencia con que el legislador ha venido endureciendo cada vez más el régimen de la ejecución penitenciaria, por lo que la reforma de la LO 1/2015, “*no solo no corrige los excesos punitivos del pasado legislativo más inmediato, sino que intensifica los del más pretérito*” al recuperar las previsiones que ya el Código Penal de 1973 estableció en su momento<sup>73</sup>.

Más adelante se analizarán también algunos de los problemas que inevitablemente han surgido al tratar de fusionar dos instituciones incompatibles entre sí por definición –la suspensión ordinaria para evitar el ingreso en prisión y la libertad condicional o suspensión de la pena en ejecución–, pero ha de adelantarse ya que muchos de los conflictos que ha creado la LO 1/2015 hallan su origen en el cambio operado sobre la naturaleza jurídica de la libertad condicional. Las confusiones que surgen en torno al

---

<sup>71</sup> Debe volverse a señalar que un mero cambio en las circunstancias vitales del penado puede constituir causa suficiente de revocación si se entiende que tal modificación, con independencia de que pueda escapar al control o a la voluntad del penado, frustra las expectativas existentes en el momento de la liberación.

<sup>72</sup> Si bien esta cuestión se abordará más adelante, se anticipa que la misma puede entrar en contradicción con principios tan elementales como el de legalidad o el de seguridad jurídica.

<sup>73</sup> La cita entrecomillada pertenece a NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 56. Por otra parte, la alusión al Código Penal de 1973 se hace por la previsión que consignaba el art. 99 en su apartado segundo al establecer que “*la reincidencia o reiteración en el delito llevarán aparejada la pérdida del tiempo pasado en libertad condicional*”.



órgano competente para conceder y revocar el régimen de suspensión, e incluso las incongruencias que sigue habiendo en torno a la ubicación sistemática del instituto, entre otras cuestiones, son algunas de las que habrá que referir para tratar de esclarecer los aspectos más enrevesados de la reforma de 2015.

En cualquier caso, lo que es especialmente preocupante de la nueva configuración de la libertad condicional, tal y como se ha venido diciendo, es que los fines de reeducación y reinserción social que deben regir la ejecución penitenciaria han pasado a ocupar un segundo plano. En el contexto de la suspensión de la ejecución de la pena, la misma se acuerda para evitar que un penado de corta duración tenga que entrar en prisión, esto es, para evitar los perjuicios que el internamiento puede suponer en términos de desocialización y contaminación criminal –y ello en consonancia con el art.25.2 CE–. No obstante, cuando nos devolvemos al ámbito de la libertad condicional, es evidente que estas finalidades no pueden perseguirse, y ello por dos motivos: (1) el primero, que el penado ya ha entrado en prisión; y (2) el segundo, que además ya ha cumplido buena parte de su condena.

Partiendo de estas premisas, si bien durante la ejecución de la pena los fines resocializadores son reconocibles hasta el acceso al régimen abierto del tercer grado, los perniciosos efectos que produce la eventual revocación de la libertad condicional permiten inferir que los postulados del castigo se han impuesto en esta última parte de la condena a los propios ordenados por el mandato constitucional<sup>74</sup>. La nueva concepción de esta forma de excarcelación anticipada, no solo es incompatible con los fines y fundamentos de la suspensión, sino que también ignora y desmerece el potencial de reinserción de los sistemas progresivos y de individualización científica, por cuanto el reproche penal se antepone a la necesidad de preparar a los penados para su retorno a la libertad –y ello, además, cuando justo se encuentran en la última etapa del cumplimiento de la condena–.

---

<sup>74</sup> Extremo este que, por otra parte, concuerda con las tendencias político-criminales que las reformas legislativas recientes han ido marcando mediante el progresivo endurecimiento del Código Penal. GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, J. M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Consecuencias jurídicas del delito. Regulación y datos de la respuesta a la infracción penal en España*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 79.

Considerando los efectos desocializadores que produce la cárcel en las personas que la padecen<sup>75</sup>, el régimen de libertad condicional –e incluso el del tercer grado– no debería ser opcional en el tránsito escalonado hacia la libertad. Las personas que liquidan sus condenas sin antes haber experimentado la paulatina progresión de la escala penitenciaria presentan déficits de adaptación que dificultan, cuando no imposibilitan, su reinserción en la sociedad. El actual sistema permite que las personas cumplan íntegramente sus condenas sin pasar por el tercer grado y la libertad condicional<sup>76</sup>, por lo que la tendencia retributiva que ha inspirado al legislador penal en la reforma del año 2015 sigue difuminando el sentido de la pena de prisión en términos de fundamento y finalidad. La amputación del sistema progresivo y de individualización científica dificulta el alcance de las máximas constitucionales de reeducación y reinserción social, por lo que, teniendo en cuenta que todos los penados están abocados a su puesta en libertad –con la salvedad de quienes están condenados a la pena de prisión permanente revisable–, ha de valorarse negativamente que el legislador haya ignorado los principios rectores de la ejecución penitenciaria –que, al fin y al cabo, en pro de los fines preventivo-especiales de la pena, son de interés para el conjunto de la sociedad– para volver a poner sobre la mesa el debate del *porqué* y el *para qué* de la pena privativa de libertad.

---

<sup>75</sup> La incidencia negativa del internamiento penitenciario repercute en múltiples aspectos de la psicología individual, por lo que los altibajos emocionales, las alteraciones perceptivas y del pensamiento, la hipersugestionabilidad e hipervigilancia, los déficits motivacionales, emocionales y cognitivos, la indefensión aprendida, el retraimiento social, la baja autoestima, la falta de autonomía o de control sobre la propia vida y un extenso catálogo de sentimientos negativos –tales como odio, agresividad, rencor, miedo, ansiedad, soledad...– son algunas de las constantes negativas que acompañan al encierro institucional. V. SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *La estancia en prisión: Consecuencias y Reincidencia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2017, pp. 25-26. Disponible en línea: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La\\_estancia\\_en\\_prision\\_126170566\\_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La_estancia_en_prision_126170566_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59) [último acceso de 28/12/2020].

<sup>76</sup> De hecho, la mayoría de los penados liquidarían sus condenas sin transitar por los regímenes abiertos según la evidencia empírica. En este sentido, NÚÑEZ FERNÁNDEZ sostiene que “*ello, además de poner en duda la adecuada protección de los derechos humanos de los internos y el cumplimiento de determinados mandatos constitucionales y de orden internacional, resulta ineficaz para proteger a la sociedad frente a la comisión de futuros delitos que pudieran cometer las personas excarceladas*”. Del autor, “Mitos y realidades sobre el cumplimiento de la pena de prisión: Análisis cuantitativo y cualitativo del acceso al tercer grado y a la libertad condicional”, *La Ley Penal*, nº 134, septiembre-octubre, 2018, p. 12. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/329155661\\_Mitos\\_y\\_realidades\\_sobre\\_el\\_cumplimiento\\_de\\_la\\_pena\\_de\\_prision\\_Analisis\\_cuantitativo\\_y\\_cualitativo\\_del\\_acceso\\_al\\_tercer\\_grado\\_y\\_a\\_la\\_libertad\\_condicional](https://www.researchgate.net/publication/329155661_Mitos_y_realidades_sobre_el_cumplimiento_de_la_pena_de_prision_Analisis_cuantitativo_y_cualitativo_del_acceso_al_tercer_grado_y_a_la_libertad_condicional) [último acceso 10/03/2021].

## 2. FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD CONDICIONAL

Los fundamentos de la libertad condicional definen su *porqué* y su *para qué*. Tratar de determinarlos resulta imprescindible a los efectos de justificar la existencia de la excarcelación temprana en nuestro sistema de normas, así como a los de concretar el fin último de su previsión. La valoración que pueda hacerse del conjunto de la institución depende en buena medida del grado de cumplimiento de los fines que se le asignen, por lo que, a sabiendas de que esta es una cuestión que no ha sido pacífica en el ámbito doctrinal –tal y como no lo había sido tampoco la de su naturaleza jurídica–, conviene exponer las posturas que existen al respecto para identificar y concretar las premisas de las que partirán las siguientes páginas.

Para ello y para facilitar la comprensión de los fundamentos que pueden cimentar la libertad condicional, el presente análisis se ha subdividido en dos partes para abordar, en primer lugar, los fundamentos axiológicos que, positivados o no, emanan de la teoría de la pena y de la filosofía e ideología que subyacen a la misma; y, en segundo lugar, los fundamentos latentes o de tipo pragmático que, si bien no pueden justificar el *porqué* o el *para qué* de la libertad condicional por sí mismos, inciden de forma incuestionable en la realidad penitenciaria.

### 2.1. FUNDAMENTOS AXIOLÓGICOS

La pena ha de servir a los fines para los que la sociedad soberana de Hobbes quiere que sirva. La forma en que la privación de libertad se ejecuta –especialmente en sus últimas fases– atiende a la consecución última de los fines que la norma le atribuye, por lo que las modalidades concretas de ejecución son el resultado de la orientación político-criminal que rige en el sistema para satisfacer las demandas sociales<sup>77</sup>. Así, si la sociedad estima que quien vulnera determinados bienes de protección jurídico-penal pierde su derecho a formar parte de la misma o incluso su derecho a la vida, la norma podrá consagrar penas como la prisión a perpetuidad o incluso la pena de muerte. Por otra parte,

---

<sup>77</sup> Un estudio que revisa los antecedentes históricos del concepto de reinserción social en nuestro sistema puede hallarse en FERNÁNDEZ BERMEJO, D., “El fin constitucional de la reeducación y reinserción social, ¿un derecho fundamental o una orientación política hacia el legislador español?, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXVII, 2014, pp. 363-415. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5229718> [último acceso de 17/05/2021].

si la sociedad estima que quien delinque ha de ser reeducado para su reintegración en la sociedad, entonces esas sanciones –la prisión a perpetuidad y la pena capital– no podrán tener cabida en el sistema de normas de esa comunidad por ser incompatibles con los fines penales socialmente consensuados.

Partiendo de lo anterior y teniendo en mente que la libertad condicional opera siempre en la última fase de la condena, es necesario determinar qué finalidad se le atribuye a la pena privativa de libertad en nuestro ordenamiento jurídico para saber qué funciones pueden esperarse y exigirse de la aplicación de la libertad condicional<sup>78</sup>. Al efecto se pronuncia el art. 25.2 de la Constitución, pero, dado que las demandas sociales no han venido más que en restringir cada vez más el sentido y el alcance de dicha disposición –en parte por el influjo del discurso del odio promovido desde el populismo punitivo–, es necesario complementar su análisis con las reflexiones a que da lugar la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [en adelante, TEDH].

### **2.1.1. Ámbito nacional: el art. 25.2 CE**

El art. 25.2 CE establece, entre otras cosas, que *“las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social”*. Esta es la norma, por lo tanto, que determina el *para qué* constitucional de las penas que hay previstas en nuestro ordenamiento: las penas no han de abocarse a la exclusión o neutralización del sujeto infractor que inflige un mal a la sociedad, sino que han de orientarse a su *reeducación y reinserción social*.

Con todo, si bien son muchos los estudios doctrinales que se han dedicado ya al análisis e interpretación de este precepto<sup>79</sup>, la crisis que atraviesa el art. 25.2 CE en la actualidad

---

<sup>78</sup> En este sentido, recuerda TÉBAR VILCHES que la legitimidad de las instituciones puede estudiarse desde dos ópticas distintas –la interna y la externa– y que, si bien la primera otorga validez jurídica a la misma, la segunda permite que sea percibida conforme a lo que es justo. De la autora, *El modelo de libertad... op. cit.*, p. 67.

<sup>79</sup> Por todos, CABRERA CABRERA, P. J. y RÍOS MARTÍN, J. C., *Mil voces presas*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1998; GALLEGO DÍAZ, M., CABRERA CABRERA, P. J., RÍOS MARTÍN, J. C. y SEGOVIA BERNABÉ, J. L., *Andar 1km en línea recta: La cárcel del siglo XXI que vive el preso*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2010; FERNÁNDEZ BERMEJO, D., “El fin constitucional... op. cit.”; SOLAR CALVO, P., “Hacia un nuevo concepto de reinserción”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXXIII, 2020, pp. 687-717. Disponible en línea: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2020-10068700717\\_ANUARIO\\_DE\\_DERECHO\\_PENAL\\_Y\\_CIENCIAS\\_PENALES\\_Hacia\\_un\\_nuevo\\_concepto\\_de\\_reinserci%C3%B3n](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2020-10068700717_ANUARIO_DE_DERECHO_PENAL_Y_CIENCIAS_PENALES_Hacia_un_nuevo_concepto_de_reinserci%C3%B3n) [último acceso de 17/05/2021]; GONZÁLEZ COLLANTES, T., *El mandato resocializador del art. 25.2 de la Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017; ZAPICO BARBEITO,

–y desde hace tiempo<sup>80</sup>– justifica que a continuación se aborden algunos de los aspectos más problemáticos de la norma en relación con su contenido y naturaleza.

**a) Contenido: ¿Resocializador o no desocializador?**

La RAE define la *reinserción* como “acción y efecto de reinsertar”, consistiendo el acto de *reinsertar* en “volver a integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado”<sup>81</sup>. No son pocos los autores que han reparado en la paradoja que se crea cuando la prisión, que es una institución excluyente, aislada y alejada de la sociedad, pretende emplearse como medio para la socialización de los condenados<sup>82</sup>. Los centros penitenciarios operan con unas dinámicas que distan con creces de las habidas en la sociedad del exterior, por lo que la adaptación al régimen de vida interno –que entraña a su vez graves peligros en términos de institucionalización– no puede asimilarse en ningún caso a la preparación de esa persona para su vida en libertad. Más bien al contrario, cuanto más prisionizado esté el individuo durante su privación de libertad, esto es, cuanto mejor se adapte un penado a los roles y normas –o subnormas, ya que se hace referencia al *código del preso o ley de la cárcel*<sup>83</sup>– que rigen la vida carcelaria, más dificultades

---

M., “¿Un derecho fundamental a la reinserción social? Reflexiones acerca del artículo 25.2 de la CE”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 13, 2009, pp. 919-944. Disponible en línea:

[https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/7505/AD\\_13\\_art\\_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/7505/AD_13_art_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [último acceso de 17/05/2021]; URÍAS MARTÍNEZ, J., “El valor constitucional del mandato de resocialización”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 63, septiembre-diciembre 2001, pp. 43-78. Disponible en línea: <https://www.jstor.org/stable/24883769?seq=1> [último acceso de 17/05/2021]; DELGADO DEL RINCÓN, L. E., “El art. 25.2 CE: Algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y la reinserción social como fin de las penas privativas de libertad”, *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 1 Extra, 2004, pp. 339-369.

<sup>80</sup> ZAPICO BARBEITO efectúa un análisis de esta situación de crisis en “¿Un derecho fundamental... *op. cit.*”, pp. 939 y ss. La autora revisa los argumentos que el liberal-progresismo, el sector conservador y el neoretribucionismo habrían invocado para criticar el ideal resocializador, tildándolo de invasivo, inoperante e incluso utópico.

<sup>81</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed. Disponible en línea: <https://dle.rae.es/> [último acceso de 11/03/2021].

<sup>82</sup> Se pone de manifiesto en todos los estudios referenciados *ut supra*, pero también desde el estudio no jurídico de la institución. En este sentido, VALVERDE MOLINA, J., “Retos penitenciario al final del s. XX”, *Eguzkilore*, nº 12 extraordinario, diciembre 1998, pp. 219-226. Disponible en línea: <https://www.ehu.es/documents/1736829/2174308/16+Valverde.pdf> [último acceso de 16/05/2021].

<sup>83</sup> Referida por TARRÍO como la “*ley del cuchillo*”. Reflexiona sobre la misma en los siguientes términos: “Durante el transcurso de aquel secuestro necesario para hacerse escuchar por la sociedad y para forzar a las autoridades a una negociación, Cristóbal Moral asestó varias cuchilladas a otro preso, detenido por un delito de violación, causándole la muerte. Ser violador era muy peligroso en prisión y ese fue el motivo de aquella muerte. La ley del submundo carcelario a menudo, demasiado a menudo quizá, resultaba dura y cruel”. Del autor, *Huye hombre huye, Diario de un preso FIES (Ficheros de Internos de Especial Seguimiento)*, Virus, Barcelona, 1997, p. 120 (versión online). Disponible en línea: <https://www.rebellion.org/docs/127675.pdf> [último acceso de 16/05/2021].

encontrará para volver a reintegrarse en la sociedad –que opera con pautas y ritmos en nada parecidos a los de la propia prisión–.

Así las cosas, si bien de forma ideal la cárcel no puede servir a los fines para los que se propone, no es este el único de los factores que ha llevado al concepto resocializador a un estado de crisis<sup>84</sup>: el incremento que la población reclusa ha experimentado desde la aprobación de la CE en 1978<sup>85</sup>, la incapacidad del sistema para evitar la reiteración delictiva, los discursos punitivos que apuestan por la neutralización más que por la reeducación... Las demandas sociales con respecto a los *para qué* de las penas han ido maleándose desde que el art. 25.2 CE entrara en vigor y, como es lógico –aunque no deseable– el Tribunal Constitucional también ha ido modificando y restringiendo su forma de interpretar el precepto de la discordia hasta haberlo reducido a su mínima expresión<sup>86</sup>.

En estas tesis surgen numerosos debates para determinar cuál ha de ser el contenido de la resocialización, esto es, cuál es el sentido del precepto y cuál es su núcleo esencial. La finalidad de las penas privativas de libertad depende de las respuestas que hayan de tener estas preguntas, por lo que la materia no es baladí.

La cuestión que se considera más relevante a los efectos de estas páginas es la de determinar si el sentido de la resocialización ha de ser positivo o negativo –simplificando en mucho los debates y discusiones que hay al respecto<sup>87</sup>–. En el primero de los casos, si

---

<sup>84</sup> ZAPICO BARBEITO, M., “¿Un derecho fundamental... *op. cit.*, pp. 939 y ss.; DELGADO DEL RINCÓN, L. E., “El art. 25.2 CE... *op. cit.*, p. 347.

<sup>85</sup> Ha de tenerse en cuenta que este fenómeno requiere una valoración de conjunto mucho más amplia, ya que lo contrario supone utilizar la realidad de forma interesada. Con independencia de que la población presa se haya incrementado notablemente desde la entrada en vigor del ideal resocializador, es simplista creer que ello se debe al incremento de la criminalidad. Tener presente el papel que ha jugado el expansionismo penal en nuestras sociedades es fundamental para entender la progresión poblacional de los penales. Al respecto resulta de interés el análisis de las cifras del sistema penal en GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, J. M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Consecuencias jurídicas... op.cit.*, pp. 523 y ss.

<sup>86</sup> Tal es así, que en virtud de la STC nº 160/2012, de 20 de septiembre, solo “una norma que impidiera de modo radical tal posibilidad de resocialización si resultaría contraria al art. 25.2 CE” –FJ 5º, (BOE nº 250, de 17/10/2012)–. Por lo que se infiere del fundamento transcrito, el precepto parece haber quedado reducido a un mero parámetro de constitucionalidad que solo se infringe cuando las previsiones normativas del legislador fueran radicalmente contrarias a la posibilidad de resocialización.

<sup>87</sup> Anteriormente se ha hecho mención a algunas de las críticas negativas que el ideal resocializador habría merecido a diversos sectores del pensamiento, por lo que reducir la complejidad de tales debates a una disyunción *positiva y negativa* supone simplificar en mucho una cuestión que en absoluto es simple. No obstante, tal reduccionismo se estima necesario en este momento en pro de la síntesis y la concreción, remitiéndose al estudio de los trabajos referenciados para una mayor profundización en las discusiones de interés.

se entendiera la resocialización desde una vertiente positiva, se justificaría que el Estado interviniera activamente sobre la persona con el ánimo de modificar la etiología del comportamiento delictivo<sup>88</sup>. Por otra parte, si se concibiera que lo anterior constituye una injerencia inasumible sobre los derechos del individuo y se optara por una concepción negativa del art. 25.2 CE, la resocialización tendría que limitarse a servir a la no desocialización de la persona<sup>89</sup>.

Teniendo en cuenta el estado actual de las prisiones –cuya evolución histórica reciente es comparable a la sufrida por los cementerios: antes cerca o dentro de las poblaciones, ahora lejos; antes transitadas y visitadas con frecuencia, ahora menos...<sup>90</sup>–, ambas concepciones devienen utópicas e impracticables, pues, ni las prisiones ofrecen condiciones propicias para la resocialización positiva de los individuos, ni es posible tampoco que puedan evitar el efecto desocializador que producen por definición.

Aun así, dado que es preciso posicionarse para tener presente a qué fines se puede aspirar con la aplicación de un instituto como el de libertad condicional, sin ápice de dudas se defiende el sentido positivo con el que ha de concebirse la resocialización de los penados<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Así, SOLAR CALVO, P., “Hacia un nuevo... *op. cit.*; BUENO ARÚS, F., “¿Tratamiento?”, *Eguzkilore*, nº 2 extraordinario, 1989, pp. 89-98. Disponible en línea: <https://www.ehu.es/documents/1736829/2162989/11+Tratamiento/e9ec73d9-1247-8444-5cff-3ec31cb6b2a1> [último acceso de 17/05/2021].

<sup>89</sup> Así, MUÑOZ CONDE, F., *Derecho penal y control social*, Fundación Universitaria de Jerez, 1985; MAPELLI CAFFARENA, B., “La crisis de nuestro modelo legal de tratamiento penitenciario”, *Eguzkilore*, nº 2 extraordinario, 1989, pp. 99-112. Disponible en línea: <https://www.ehu.es/documents/1736829/2162989/12++La+crisis+de+nuestro+modelo+legal.pdf> [último acceso de 17/05/2021].

<sup>90</sup> En este sentido, se trae a colación una reflexión de TARRÍO, que confiere la privación de libertad como una suerte de muerte social: “*Si nuestro pleito era el pleito de los que no tienen nada contra los que lo tienen todo, ¿teníamos verdaderamente alguna posibilidad real de obtener la razón? No. ¿Cómo iban a proporcionarnos un sueldo, una vivienda o un trabajo a nosotros, cuando ni siquiera eran capaces de proporcionárselo a los ciudadanos honrados? ¿Quién iba a proporcionar humanidad, trabajo y credibilidad a un ex presidiario portador del virus del SIDA? ¿Quién o cuántos? Muertos desde un punto de vista social, desposeídos de unos derechos que nunca tuvimos en serio, para muchos de nosotros ya no había sitio en el exterior. Así enfermos por una enfermedad incurable, sin trabajo, sin dinero, sin hogar, ¿adónde dirigirse?, ¿qué hacer? El castigo de la sociedad nos perseguía eternamente; la sombra del presidio nos acompañaba por donde fuésemos como un negro espectro imposible de olvidar y entonces, como hoy, estamos de nuevo sin salida, si opción, acorralados*”. Del autor, *Huye hombre... op. cit.*, p. 123.

<sup>91</sup> No obstante, ha de mencionarse que la concepción positiva de la resocialización integra a su vez el contenido de la vertiente negativa relativa a la no desocialización de la persona. Mientras que esta segunda vertiente es irrenunciable por el privado de libertad en tanto que constituye un deber inexcusable del Estado, es la vertiente positiva la que, en virtud de la voluntariedad del tratamiento, da lugar a las discusiones y planteamientos que se vienen exponiendo.

La comisión de un delito no puede dar lugar a una respuesta pasiva por parte del Estado, esto es, la pena no puede consistir en privar de libertad a un individuo y *nada más*, máxime cuando en no pocas ocasiones el delito se manifiesta como un fracaso de las políticas públicas de prevención –extremo este que llama a reflexionar sobre la responsabilidad en que toda la sociedad puede incurrir con el delito<sup>92</sup>–. En mi opinión, la clave del término resocializador no se halla tanto en la injerencia que pueda producirse o no producirse sobre la psique de la persona para modificar sus entrañas<sup>93</sup>, sino en la necesidad –imperativa– de que los poderes públicos puedan poner a disposición de quienes delinquieran un tratamiento individualizado –de calidad<sup>94</sup>–, adaptado a sus necesidades, para responder a las demandas específicas de todas y cada una de las personas que acabaran en la institución. Ese es el sentido que ha de tener el concepto resocializador.

El libre desarrollo de la personalidad, la libertad de pensamiento, la dignidad... impiden que la pena de prisión pueda servir a los efectos de adoctrinar a los individuos. Ello es algo que queda fuera de toda discusión. La prisión no puede ser entendida como un molde al que los penados deban adaptarse, sino que lo único que se espera de ellos es que puedan volver a ser libres respetando las normas que rigen la convivencia social. Con independencia de la ética, de los valores y de las ideas que tales personas puedan

---

<sup>92</sup> En este sentido, GARCÍA PABLOS DE MOLINA entiende que la resocialización no es exclusiva del penado y que también la sociedad debe ser resocializada. Análogamente, MUÑOZ CONDE reflexiona sobre la necesidad de cambiar a la sociedad, en tanto que es la que proporciona las condiciones ambientales óptimas para la comisión del delito, antes de reintegrar al penado en su seno. Del primero, *Introducción al Derecho penal*, Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2005, p. 297. Del segundo, *Derecho penal... op. cit.* Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

<sup>93</sup> En mi opinión, el tratamiento resocializador no puede definirse en estos términos de injerencia cognitivo-conductual –empleados por quienes conciben el actuar positivo del Estado como una intromisión desproporcionada sobre los derechos de los reclusos– porque el mismo se diseña, se programa y se ejecuta a cargo de técnicos y profesionales especializados. Es un error creer que tales técnicos, que están sobradamente capacitados para desempeñar sus funciones desde el respeto a los derechos y la libre personalidad del reo, no pretenden contribuir a la mejora de la sociedad y sí al adoctrinamiento ético o moral de los privados de libertad.

<sup>94</sup> Esto es muy importante, ya que el tratamiento penitenciario carece de virtualidad cuando el Estado no pone a disposición de la administración los medios que requiere para poder cumplir sus funciones. Así, no es conforme al ideal resocializador que los penados soliciten entrevistarse con los técnicos del centro – psicólogos, médicos, juristas, trabajadores sociales– y que los mismos estén impedidos para acceder a tales peticiones por la sobrecarga de trabajo, por la escasez de personal técnico y por la ratio tan elevada de reclusos por técnico. Esta cuestión será traída a colación de nuevo más adelante, pero ha de insistirse en que el tratamiento resocializador requiere de medios para ser funcional y operativo: el tratamiento no puede ser ficticio y mucho menos una mera declaración de buenas voluntades. En idéntico sentido, BUENO ARÚS, F., “¿Tratamiento?”... *op. cit.*



sustentar, lo único que les es exigible es que su conducta externa no vuelva a violentar los bienes jurídico-penales protegidos por la norma<sup>95</sup>.

Partiendo de tales consideraciones, la resocialización no puede idealizarse: no puede imaginarse o confundirse con un escenario único, válido y aplicable a todas las personas por igual. La libre personalidad exige que sea cada uno de los miembros de la comunidad el que defina su propia socialización: tan socializado puede estar el ermitaño que vive en las montañas, como el campesino que vive en el pueblo, como el trabajador que vive en la ciudad. Lo único relevante es que ninguno de ellos delinca.

Dado que cada persona ha de ser libre para decidir la forma de vida que quiere llevar, la resocialización ha de equipararse con la posibilidad de que el penado acceda a un tratamiento –libre y voluntario– que le sirva a los efectos de descubrir o consolidar los propios términos en que él entiende la socialización y su relación con los demás. El tratamiento ha de ser útil para sumar capacidades, habilidades y aptitudes al patrimonio del penado, pero no para restarle personalidad o libertad de pensamiento. En suma, el tratamiento ha de servir al autoconocimiento, a la autocompasión y a la reconciliación propia con la historia vital para que, mediante la mejora del autoconcepto y del bienestar personal, el penado que lo desee pueda entablar relaciones responsables, maduras, estables y felices con los demás y consigo mismo.

Conviene destacar, no obstante, que en pro de su funcionalidad el tratamiento ha de ser libre y voluntario –de dispensa obligatoria para el Estado<sup>96</sup>–. Aun así, también es imprescindible que los modelos de seguridad de las prisiones transiten hacia formulaciones más dinámicas porque, si bien la propia interacción humana del personal de seguridad con los penados puede constituir un elemento clave del tratamiento resocializador informal o no técnico –actualmente no explotado, tal y como habrá ocasión de abordar–, esa misma interacción puede instrumentalizarse para crearle dudas al penado

---

<sup>95</sup> En este sentido, ha de tenerse en cuenta que, en tanto no se materialicen en conductas tipificadas como delictivas, los individuos tienen derecho a pensar de forma libre, extrema y radical: *“La inmunidad de coacción que el art. 2 LOLR [Ley Orgánica de Libertad Religiosa] preceptúa expresamente protege el pensamiento libre en todas sus acepciones, por lo que la autonomía interna del individuo es inviolable en cualquiera de sus formas, con independencia de lo radical o extremo que su pensamiento pueda llegar a ser”*. DELGADO CARRILLO, L., “Libertad religiosa, prisión y yihadismo”, en ALONSO RIMO, A. y GIL GIL, A. (eds.), *Prevención de la radicalización violenta en prisión*, Dykinson, Madrid, 2021, p. 171.

<sup>96</sup> Vuelve a reiterarse que tal deber debe entenderse en clave de despliegue de todos los medios que sean necesarios para la consecución de los fines que el tratamiento se propone.

que en principio rechazara someterse al tratamiento especializado<sup>97</sup>. En este sentido, el personal de seguridad desempeña un papel clave en la atracción de los indecisos –u opositores–, pues son quienes conviven día a día con los penados los que están en mejor condición para despertar el interés y curiosidad de aquellos sobre los potenciales beneficios del tratamiento técnico<sup>98</sup>. El papel que el personal de seguridad puede llegar a tener en la resocialización de los reclusos mediante la mera normalización o humanización de las relaciones que necesariamente han de mantener día a día con los penados, será analizado posteriormente. Se adelanta, pese a ello, que un tratamiento en clave positiva requeriría una mayor inversión en el área de tratamiento a costa de reducir la que actualmente se destina al área de seguridad<sup>99</sup>. También se volverá sobre esta cuestión.

Por último, se ha de reiterar que, por definición –esto es, por la exclusión y el aislamiento que provoca de forma intrínseca–, la prisión no facilita la consecución de ninguna de las concepciones resocializadoras que se puedan plantear. La crisis de la reinserción, de la propia institución penitenciaria y, especialmente, del art. 25.2 CE, justifica que se abogue por formulaciones alternativas de los fines de la pena, que se renuncie al protagonismo exclusivo del infractor y que se reconozca el derecho de las víctimas del delito a la reparación.

---

<sup>97</sup> Tal posibilidad de rechazo ha de entenderse limitada únicamente al tratamiento técnico, ya que el día a día del penado en prisión puede constituir una modalidad informal –a su vez imprescindible– del tratamiento resocializador. En este sentido, es imprescindible afianzar modelos de seguridad dinámica conforme a lo que se expondrá más adelante. Por otra parte, el penado no puede renunciar a la clasificación penitenciaria, que es otro de los elementos clave del tratamiento. Así las cosas, su renuncia al tratamiento tampoco le priva del contacto con el exterior y de los esfuerzos que la administración ha de realizar para evitar su desocialización. Se evidencia, pues, que el rechazo al tratamiento solo puede entenderse en lo que refiere a su significación técnica y que, por lo tanto, en ningún caso estos opositores han de considerarse excluidos del art. 25.2 CE.

<sup>98</sup> Tal acercamiento podría ser entendido por algunos sectores como una injerencia manipulativa sobre el penado, pero en absoluto ha de considerarse que ello sea así. Las relaciones interpersonales ejercen una influencia ineludible sobre las personas –y ello, aunque la misma no sea pretendida–, por lo que, lejos de defender que haya que persuadir a los penados por medios éticamente cuestionables para que se impliquen en el tratamiento, se entiende que unas relaciones interpersonales de mayor calidad entre los funcionarios de seguridad y los reclusos darían lugar, de forma natural, humana y espontánea, a un mayor interés y confianza de los penados en el tratamiento que ofrece la institución. En este sentido, tal y como apunta GIL GIL, “*es más respetuoso con el delincuente dirigirse a él como ser racional que pretender su mera inocuización como si se tratase de un animal peligroso*”: las relaciones interpersonales han de desempeñar un papel determinante en ello. GIL GIL, A., “¿Son resocializables los delincuentes de motivación ideológica a través de la pena?”, en ALONSO RIMO, A. y GIL GIL, A. (eds.), *Prevención... op. cit.*, pp. 103-119.

<sup>99</sup> Esto se volverá a abordar más adelante.

***b) Naturaleza: ¿derecho del reo, finalidad de la pena, mandato al legislador?***

Sobre la naturaleza que ha de tener el art. 25.2 CE también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones. Tal y como se ha referido anteriormente, la STC nº 160/2012, de 20 de septiembre, estableció que solo “*una norma que impidiera de modo radical tal posibilidad de resocialización sí resultaría contraria al art. 25.2 CE*” –FJ 5º–<sup>100</sup>, por lo que, en la línea de lo que se venía argumentando, el precepto constitucional se ha visto reducido a una significación mínima: a día de hoy, tan solo una norma que imposibilitara de forma radical la resocialización del infractor se consideraría contraria al precepto de referencia.

Ello determina que el ideal resocializador se conciba como un mero mandato al legislador<sup>101</sup>, pues al final parece que el art. 25.2 CE no deba de ser más que una consigna que oriente a aquel en la formulación concreta de sus políticas penal y penitenciaria. El Tribunal Constitucional renuncia a la posibilidad de que dicho ideal pueda ser considerado como un derecho subjetivo del penado, y ello porque entiende que la voluntad del constituyente fue la de crear una suerte de advertencia a quienes diseñan las políticas penitenciarias, que en todo caso han de atender al sentido reeducador y reinsertador que la ejecución de penas ha de observar para adecuarse al parámetro de constitucionalidad que establece el art. 25.2 CE<sup>102</sup>.

De lo anterior se desprende que la reeducación y la reinserción social constituyen fines penales –esto es, si las políticas penitenciarias han de orientarse hacia estos términos, ello ha de significar que son esos mismos los que se identifican con las demandas que la sociedad soberana ha formulado para con los fines y funciones de la pena–, pero incluso en ese sentido el Tribunal Constitucional ha venido en determinar que, ni el fin resocializador constituye el único que deba perseguir la privación de libertad –que debe atender, no únicamente a los fines preventivo-especiales, sino también a los preventivo-

---

<sup>100</sup> STC nº 160/2012, de 20 de septiembre (BOE nº 250, de 17/10/2012).

<sup>101</sup> Extensible a la administración penitenciaria, en tanto que es la encargada de ejecutar las políticas que aquel determina. Así lo menciona también la STC 19/1988, de 16 de febrero, FJ 9º.

<sup>102</sup> Así se hace constar en los AATC 15/1984, de 11 de enero; 739/1986, de 24 de septiembre; y 361/1990, de 15 de octubre. En el fundamento jurídico único de la primera de estas resoluciones, se confirman literalmente tales planteamientos: “*tal premisa resulta de la indebida transformación en derecho fundamental de la persona de lo que no es sino un mandato del constituyente al legislador para orientar la política penal y penitenciaria, mandato del que no se derivan derechos subjetivos aunque, como es obvio, pueda servir de parámetro para resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las Leyes penales*”.

generales que la retribución y la intimidación pueden satisfacer<sup>103</sup>, ni es siquiera uno que deba entenderse como imprescindible<sup>104</sup>.

La interpretación tan limitada que el Tribunal Constitucional ha venido realizando del precepto en discordia podría deberse a cuestiones de naturaleza pragmática. Así, tal y como apunta TÉLLEZ AGUILERA, no ha de descartarse que *“la consagración de la reinserción como derecho fundamental propiciara la petición de no cumplimiento de la pena privativa de libertad de aquellos penados que en el momento de tener que ingresar en prisión ya se encontrasen reinsertados en la sociedad, o de quienes estando en prisión la alcanzasen”*<sup>105</sup>. Para este autor, la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza del art. 25.2 CE es el resultado de enfrentar los confusos fines de la pena con los propios derechos que el condenado ha de tener. Partiendo de este conflicto, podría entenderse que el Tribunal Constitucional ha optado por una interpretación del precepto cómoda y resolutive que, si bien contradice el sentido de su ubicación sistemática –que concuerda con la de los derechos fundamentales– es lo suficientemente ambigua o ambivalente como para no suscitar tensiones en el debate público.

Así las cosas, la ubicación que el constituyente confirió al art. 25.2 CE, a caballo entre los artículos 14 a 29 CE –que son los que reconocen los derechos fundamentales–, no puede pasar inadvertida. Con independencia de que el Tribunal Constitucional haya renunciado expresamente a la posibilidad de que la reeducación y la reinserción social puedan entenderse como un derecho subjetivo del penado –*“y menos aún de carácter*

---

<sup>103</sup> En palabras del Tribunal Constitucional, *“el citado precepto constitucional (art. 25.2) no establece que la reeducación y reinserción social sea la única finalidad legítima de la pena de privación de libertad y, en todo caso, supone un mandato del constituyente al legislador para la orientación de la política penal y penitenciaria del que no se deriva derecho subjetivo, y menos aún de carácter fundamental susceptible de amparo”*. SSTC 196/2003, de 3 de julio; 2/2006, de 16 de enero; 167/2003, de 29 de septiembre; y 120/2000, de 10 de mayo, entre otras.

<sup>104</sup> Por todas, SSTC 19/1988, de 16 de febrero; 150/1991, de 4 de julio; y 55/1996, de 28 de marzo. En el fundamento jurídico 9º de la primera de ellas, el Tribunal afirma que *“puede aceptarse de principio que las penas cortas privativas de libertad –y las medidas a ellas asimiladas por ley, como esta que consideramos [la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa]– se prestan con dificultad mayor a la consecución de los fines aquí designados por la Constitución, pero [...] esta sola posibilidad no puede llevar a la invalidación del enunciado legal. La reeducación y la resocialización –que no descartan, como hemos dicho, otros fines válidos de la norma punitiva– han de orientar el modo de cumplimiento de las privaciones penales de libertad en la medida en que estas se presten, principalmente por su duración, a la consecución de aquellos objetivos, pues el mandato presente en el enunciado inicial de este art. 25.2 tiene como destinatarios primeros al legislador penitenciario y a la Administración por él creada”*.

<sup>105</sup> TÉLLEZ AGUILERA, A., “Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII, 1999, p. 334. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=298279> [último acceso de 16/05/2021].

*fundamental susceptible de amparo*”<sup>106</sup>–, en la línea de lo que se exponía anteriormente, ha de entenderse, contrariando el criterio del Alto Tribunal, que de la reeducación y la reinserción social sí se deriva un derecho: uno de rango fundamental por el que se garantiza la existencia de un tratamiento resocializador adecuado.

Esta idea, así como los temores que TÉLLEZ AGUILERA referenciaba al sostener que algunos penados –los que estuvieran ya reinsertados al tiempo de tener que ingresar en prisión o los que alcanzasen dicho fin durante el cumplimiento de su pena– podrían solicitar la dispensa de la ejecución penal si se reconociera que la reinserción es un derecho subjetivo, exige recuperar algunas de las premisas anteriormente expuestas.

Tal y como se ha dicho ya, es fundamental dejar de idealizar o preconcebir el concepto resocializador, porque es la autonomía de la individualidad la que ha de determinar de qué forma, con qué grado de intensidad y con qué sentido han de producirse sus intercambios sociales. Pretender que un determinado individuo se adapte a unas formas –premeditadas, preconcebidas– de socialización que no le son propias, pero sí ajenas, además de constituir un apoderamiento indebido de la toma de decisiones que únicamente corresponden a ese individuo –que es quien ha de determinar cómo ordenar y dirigir su vida–, contribuye a su infantilización y a poner en jaque su dignidad. El libre desarrollo de la personalidad exige que la resocialización se entienda como un derecho al tratamiento y no como un derecho a la consecución de un determinado fin –que además pertenece, no al infractor, sino a la sociedad en su conjunto–.

El tratamiento, por lo tanto, ha de ser entendido como un medio, como un proceso sin final que es inacabable en sí mismo<sup>107</sup>. Una persona no puede invocar haber culminado

---

<sup>106</sup> STC nº 75/1998, de 31 de marzo, FJ 2º (BOE nº 108, de 06/05/1998), entre otras.

<sup>107</sup> De manera paralela, también los ciudadanos del medio abierto podemos someternos en cualquier momento a terapias y tratamientos de toda clase. Dado que el tratamiento constituye un medio atemporal por el que sanar, pacificar y resolver conflictos, es preciso que se ponga a disposición del penado *sine die* –tal y como también lo está con respecto a quienes componen la sociedad libre–. Ha de descartarse que el mismo pueda ser concebido como un fin en sí mismo porque es imposible determinar un momento a partir del cual la persona va a quedar libre de todo conflicto. Asimismo, con independencia de que el tratamiento penitenciario deba atender específicamente a las causas por las que la persona se halla en prisión, su propósito y planteamiento se abstrae del injusto, esto es, se desarrolla en torno a las necesidades específicas de la persona que se somete al mismo y no en torno al delito. Esta premisa se repite una y otra vez en toda clase de tratamientos, pues no es la enfermedad sino el enfermo quien se erige en epicentro del proceso. Por este mismo motivo, aunque pueda resultar una obviedad, ha de repararse en que el tratamiento pertenece a la persona y no al delito. La persona es la que debe hallar su bienestar integral; al delito no le pertenece nada.

su tratamiento para ser dispensada de la ejecución de la pena<sup>108</sup>. La finalidad de la privación de libertad no constituye un derecho en sí mismo para el penado porque la dimensión de dicha finalidad es colectiva y no individual, pero del mismo deriva un derecho lógico de medios del que sí es titular el infractor para alcanzar los fines socialmente previstos. Si la persona estuviera socializada al momento de tener que empezar a cumplir su condena, tal *dispensa* –que no lo es<sup>109</sup>– habrá de producirse cuando, constatada la evolución y progresión penitenciarias del recluso<sup>110</sup>, pueda inferirse que su conducta externa en el medio abierto va a adecuarse a las exigencias de la norma. Si el fin de la pena ha de ser la reintegración del penado en la sociedad, el tratamiento resocializador ha de ser el medio por el que conseguirlo.

Por ese mismo motivo, es necesario, además de lógico y coherente, que el legislador reconozca un derecho fundamental al medio para la consecución del fin: los reclusos deberían poder recurrir en amparo invocando, no la conculcación de su derecho a la resocialización, sino la de su derecho fundamental al tratamiento resocializador. El Estado tiene el deber de asegurar que el tratamiento se ofrezca con garantías, de forma plena y real, por lo que se entiende que los problemas de acceso al mismo, de insuficiencia de medios para su prestación o de empleo de medios inadecuados en su marco de intervención sí podrían ser susceptibles de amparo.

Por otra parte, es preciso mencionar que este derecho al tratamiento del penado ha de ser concebido asimismo como un derecho simbólico de toda la sociedad, esto es: si el penado tiene derecho a acceder a un tratamiento individualizado de calidad, la sociedad también

---

<sup>108</sup> Para ello ya se prevén análogamente figuras como la de la suspensión de la pena, que permite que una persona no ingrese en prisión cuando se entendiera que ello no es necesario para evitar la reiteración delictiva.

<sup>109</sup> Se emplea el término de la *dispensa* para poner en valor el sistema progresivo que rige en nuestro ordenamiento. Desde varios sectores de la opinión pública –e incluso el propio legislador del 2003, a juzgar por el título con el que bautizó a la LO 7/2003– se percibe que la única condena posible es la que se cumple en régimen de internamiento ordinario o segundo grado, considerando que los regímenes abiertos o formas alternativas de ejecución constituyen grietas de impunidad. Es preciso invertir en pedagogía social para reconocer la utilidad y funcionalidad de tales regímenes abiertos –sin los que, previsiblemente, los índices de reiteración delictiva se verían incrementados–.

<sup>110</sup> *Ibidem*. En estos supuestos, el régimen progresivo deviene clave para permitir que el control penal se mantenga sobre una persona sin necesidad de que esta cumpla su condena en régimen ordinario de segundo grado. En este sentido, cuando no se hubiera acordado la suspensión de la pena por los motivos que fuera, si la persona diera muestras de haber asumido su responsabilidad delictiva y no ofreciera ya ningún riesgo de reiteración delictiva, podría ser clasificada de forma directa en régimen abierto.

tiene derecho a que el Estado responda al delito con algo más que la mera privación de libertad.

### **2.1.2. Ámbito europeo: derecho y deber de tratamiento (Caso Murray contra Holanda)**

Con independencia de que la jurisprudencia del TEDH conciba el *derecho a la esperanza* en relación con las penas de cadena perpetua<sup>111</sup>, es pertinente traer a colación algunas de las reflexiones que la Gran Sala del TEDH tuvo ocasión de arrojar en el *asunto Murray contra Holanda*<sup>112</sup>. Tal y como se abordará seguidamente, el caso Murray versa sobre ese *derecho a la esperanza* –y, por ende, sobre las penas a perpetuidad–, pero, debido al análisis y valoración que el Tribunal realiza sobre las obligaciones positivas del Estado para con el tratamiento resocializador, su revisión constituye una parada obligatoria en estas páginas.

Se exponen brevemente los antecedentes del caso –que se suceden íntegramente en las Antillas Holandesas–. En 1979, Murray fue enjuiciado por matar a una menor. En primera instancia, el Tribunal condenó a Murray a la pena de 20 años por haber quedado

---

<sup>111</sup> El derecho a la esperanza se aborda de forma paradigmática en el *Asunto Vinter y otros c. Reino Unido*. NÚÑEZ FERNÁNDEZ traduce el párr. 54 del voto particular que emite la juez Power Forde, que se transcribe por la síntesis con que fundamenta el sentido de tal derecho a la esperanza: “*Lo que me inclinó a votar con la mayoría de la Gran Sala fue la confirmación, por parte del tribunal, de que el artículo 3 alberga lo que puede describirse como un «derecho a la esperanza»... La sentencia reconoce implícitamente que la esperanza es un aspecto importante y constitutivo de la persona humana. Aquellos que cometen los crímenes más horribles y abyectos y que provocan un sufrimiento indescriptible en los demás, conservan no obstante lo esencial de su humanidad y albergan en sí mismos la capacidad de cambiar. Por mucho que sus penas sean largas y bien merecidas, estos individuos retienen su derecho a la esperanza de que, algún día, habrán podido reparar el mal causado. Estos individuos no deben ser privados por completo de esa esperanza. Negarles la experiencia de la esperanza sería negarles un aspecto de su humanidad y ello resultaría degradante*”. STEDH, *Asunto Vinter y otros c. Reino Unido*, de 9 de julio de 2013 (reces. nº 66069/09, 130/10 y 3896/10) y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Prisión permanente revisable y el TEDH: algunas reflexiones críticas e implicaciones para el modelo español”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXXIII, 2020, p. 280 (la traducción transcrita se halla en la nota al pie nº 29). Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7655328> [último acceso de 16/05/2021]. Por su parte, LANDA GOROSTIZA define tal derecho a la esperanza como “*una expectativa de liberación (de iure), acompañada de mecanismos efectivos de revisión (de facto) que permitan actualizar dicha expectativa*”, si bien sobre esta definición se volverá más adelante para plantear algunas matizaciones. Del autor, “Prisión perpetua y de muy larga duración tras la LO 1/2015: ¿Derecho a la esperanza? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17-20, 2015, p. 8. Disponible en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/17/recpc17-20.pdf> [último acceso de 14/05/2021].

<sup>112</sup> STEDH (Gran Sala), *Asunto Murray c. Holanda*, de 26 de abril de 2016 (rec. nº 10511/10).

acreditado que el mismo padecía un trastorno mental. Tras recurrirse a una instancia superior, la condena que se le acabó imponiendo fue la de pena perpetua<sup>113</sup>.

En 1982 –como también en 1983, 1990, 1994, 1996...– Murray se dirigió a las autoridades para solicitar que revisaran su condena, alegando que la prisión no le ofrecía ningún tipo de programa educativo o terapéutico que pudiera contribuir a la mejora o mantenimiento de su desarrollo personal y mental. Al contrario, hacía constar que sentía una gran angustia mental y que la desesperación a que lo abocaba el aislamiento y el abandono iba a acabar enloqueciéndole<sup>114</sup>. No recibió respuesta a ninguna de esas solicitudes.

Posteriormente y a partir de 1997, varios jueces se opondrían de forma reiterada al indulto de Murray por entender que su condición mental –a la que había que sumar los años de prisión que llevaba cumplidos– lo convertía en un peligro para la sociedad. Dado que el mismo no había sido sometido a ningún tipo de tratamiento a lo largo de su condena –y en el año 2000, ya habría superado los 20 años de cumplimiento efectivo–, los jueces estimaban que era *irresponsable* concederle el indulto<sup>115</sup>. En años venideros –2002, 2004<sup>116</sup>, 2006, 2008, 2011– el resultado de sus peticiones sería siempre el mismo: negativo.

Finalmente, en agosto del año 2013, Murray solicitó ser excarcelado por motivos humanitarios debido a un cáncer terminal, habiéndose aceptado su solicitud en marzo del 2014. Estuvo preso desde 1979 hasta 2014, sin que en ningún momento a lo largo de esos 35 años se le hubiera ofrecido tratamiento alguno –pese a estar enfermo–<sup>117</sup>. Murió en noviembre de ese mismo año, en 2014, por lo que nunca pudo llegar a saber que, dos años

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, párr. 12-15.

<sup>114</sup> *Ibidem*, párr. 22.

<sup>115</sup> Se enfatiza porque la literalidad del término resulta llamativa: “...for the time being it would be *irresponsible to pardon the now 44-year-old petitioner*”. *Ibidem*, párr. 24. Lo que llama la atención es que el juez sostenga que concederle el indulto a Murray sería *irresponsable*, sin reparar en que el Estado también debe asumir responsabilidades para con sus administrados –máxime si están enfermos, como era el caso–.

<sup>116</sup> Tras 25 años de condena, Holanda –las Antillas– sigue rechazando el indulto de Murray en términos como los siguientes: “*At some point in time a moment will however arrive when mercy comes before law. That moment has not been reached yet, but it may do in ten or twenty years*”. *Ibidem*, párr. 26.

<sup>117</sup> Una reflexión sobrevenida al tiempo de escribir estas líneas de empatía es que el trato indigno al infractor también se vuelve en contra de las víctimas del delito. Las condiciones en que Murray cumplió su condena –impropias de las sociedades modernas– facilitan que el mismo pueda ser percibido como una víctima del sistema, eclipsando todavía más las necesidades de las víctimas reales del delito. En este sentido, la exigencia del trato digno, humano y respetuoso al infractor no deriva únicamente de la consideración que este debe tener en tanto que individuo, sino también de la propia consideración a las víctimas.



después, la Gran Sala del TEDH, dictaría sentencia reconociendo unánimemente que Holanda habría violado el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos [en adelante, CEDH], relativo a la prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes<sup>118</sup>.

Los fundamentos por los que el Tribunal estima la violación del art. 3 CEDH se entroncan con los anteriormente expuestos en relación al correlativo derecho y deber de tratamiento: si el penado puede aspirar legítimamente a ser reintegrado en la sociedad –y ello aun cuando las penas impuestas lo fueran indefinidamente a perpetuidad, en virtud del *derecho a la esperanza*<sup>119</sup>–, es preciso que el Estado le provea un tratamiento adecuado durante el cumplimiento de la pena privativa de libertad. En este sentido, la Gran Sala no duda en achacar responsabilidades al país holandés por no haber atendido las reiteradas peticiones que Murray planteó al quejarse de la ausencia de tratamiento: “*the obligation to offer a possibility of rehabilitation is to be seen as an obligations of means, not one of result*”<sup>120</sup>. El Estado no es responsable de los resultados que puedan obtenerse con el tratamiento, pero sí de los medios que facilite para poder ofrecerlo.

Considerando, además, que Murray padecía una patología mental –acreditada al tiempo de ser enjuiciado en 1979– y que, por lo tanto, presentaba una condición que debía ser especialmente atendida, la Gran Sala intensifica el deber de medios que tenía el Estado para con la prestación del tratamiento. Las autoridades sabían que Murray necesitaba ser atendido –así se hacía constar en el informe psiquiátrico del juicio–, pero sus solicitudes de asistencia nunca fueron atendidas. No hubo siquiera más valoraciones tras la practicada en 1979, por lo que, por más solicitudes de indulto que Murray presentara, era previsible que nunca ninguna de ellas pudiera prosperar. La ausencia de tratamiento impedía considerar que Murray hubiera podido progresar, así que su condena era *de facto* irreducible<sup>121</sup> –además de perversa, en cierto modo<sup>122</sup>–.

---

<sup>118</sup> La que sí llegó a conocer fue la sentencia que la Sección 3ª del TEDH dictó el 10 de diciembre de 2013 (rec. nº 10511/10) –esto es, antes de que el asunto se elevara a la Gran Sala– cuyo fallo no reconoció que hubiera habido violación alguna de los derechos del CEDH.

<sup>119</sup> La Gran Sala aclara que la excarcelación por motivos humanitarios no satisface el derecho a la esperanza, sino que es preciso que se prevean mecanismos ciertos, claros y objetivos de revisión de las condenas perpetuas. STEDH (Gran Sala), *Asunto Murray...* *op. cit.*, párr. 100.

<sup>120</sup> *Ibidem*, párr. 104.

<sup>121</sup> *Ibidem*, párr. 124.

<sup>122</sup> En este sentido advierte RÍOS MARTÍN que “*no es lo mismo que a una persona se le faciliten apoyos materiales, sociales, laborales, terapéuticos u otros a que no se le apoye de ninguna manera; posiblemente el pronóstico del primero será más positivo que el del segundo. Lo mismo podríamos decir respecto de la*

El Estado está obligado a ofrecer un tratamiento resocializador que otorgue oportunidades reales a los convictos<sup>123</sup>. No depende de las autoridades que el preso pueda aprovecharlo en mayor o menor medida<sup>124</sup>, pero es contrario a la garantía por la que se prohíbe la tortura –y las penas o tratos inhumanos o degradantes–, así como al derecho de libertad que ampara a toda persona –seguidamente abordado–, que el Estado no facilite los medios que el tratamiento requiere. No ofrecer tales recursos para luego reprocharle al penado una falta de evolución podría entenderse como una manera de perpetuar las condiciones por las que una persona puede ser mantenida en prisión desde la propia administración – con las implicaciones penales que de ello podría derivar<sup>125</sup>–.

Así las cosas, la privación de libertad puede devenir arbitraria –y, por lo tanto, ilegítima– cuando el Estado retiene a individuos que podría haber liberado de haberles ofrecido los medios adecuados para ello. En este sentido, la STEDH, *Asunto James, Will y Lee c. Reino Unido*, de 18 de septiembre de 2012<sup>126</sup>, evidencia cómo el Estado puede incurrir en una vulneración del derecho a la libertad –art. 5.1 CEDH– cuando, una vez cumplido el término obligatorio de la pena (*tariff*), la administración no le ofrece al penado los medios que necesita para poder cumplir formal y materialmente con los requisitos que el proceso de excarcelación exige. Volvemos a hallarnos ante el círculo vicioso de la profecía autocumplida: la persona es excarcelable; pero para ello es preciso que cumpla con una serie de condiciones; que no puede cumplir por obstáculos que el propio Estado

---

*red pública de servicios sociales. En otro caso, estaríamos ante el círculo vicioso de las profecías autocumplidas. Por tanto, el eventual pronóstico del Equipo solo tiene legitimidad en la medida que exprese al tiempo cuáles eran los medios que se pensaban arbitrar para facilitar la reinserción al liberado”.* Del autor, *Manual de ejecución penitenciaria, Defenderse de la cárcel*, 7ª edición, Colex, Madrid, 2014, p. 227.

<sup>123</sup> Lo está con respecto a todos los penados, y ello incluye a quienes cumplen penas de muy larga duración. Tal y como señala NÚÑEZ FERNÁNDEZ, la falta de medios o la falta de adecuación de los mismos con respecto al tratamiento de los penados tildados de peligrosos con condenas a perpetuidad puede cuestionar la legitimidad de esas penas. Del autor, “Lifers before the European Court of Human Rights: some reasons for concern and disappointment”, *Supplement of Valahia University, LAW STUDY*, Târgoviste, 2018, p. 103. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/329280177\\_LIFERS\\_BEFORE\\_THE\\_EUROPEAN\\_COURT\\_OF\\_HUMAN\\_RIGHTS\\_SOME\\_REASONS\\_FOR\\_CONCERN\\_AND\\_DISAPPOINTMENT\\_Supplement\\_of\\_Valahia\\_University\\_Law\\_Study\\_YEAR\\_2018](https://www.researchgate.net/publication/329280177_LIFERS_BEFORE_THE_EUROPEAN_COURT_OF_HUMAN_RIGHTS_SOME_REASONS_FOR_CONCERN_AND_DISAPPOINTMENT_Supplement_of_Valahia_University_Law_Study_YEAR_2018) [último acceso de 28/05/2021].

<sup>124</sup> Tal aprovechamiento debe depender de la voluntad de cada persona en virtud de todo lo que se ha venido exponiendo con anterioridad.

<sup>125</sup> Al respecto, resulta de interés la STEDH, *Asunto James, Will y Lee c. Reino Unido*, de 18 de septiembre de 2012 (rec. nº 25119/09, 57715/09 y 57877/09). La misma declara vulnerado el art. 5.1 CEDH, porque entiende que el Estado ha mantenido a los demandantes privados de libertad de forma ilegal. Una vez que estos cumplieron el tiempo mínimo de condena que tenían que satisfacer para poder ser excarcelables (*tariff*), no se les dio la oportunidad de acceder al tratamiento resocializador al que hubieran tenido que adherirse para poder ser puestos en libertad.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

impone; que a su vez le exige al sujeto la concurrencia de determinadas circunstancias para la puesta en libertad; a la que nunca va a tener acceso en tanto no se le faciliten los medios adecuados para ello; que son los mismos que el propio Estado le deniega. La ilegitimidad de la prisión en tales casos puede percibirse de forma nítida, ya que, pese a haberse cumplido con la totalidad del tiempo obligatorio que el penado había de permanecer en prisión, es la propia administración la que sigue promoviendo las condiciones que perpetúan la situación de privación de libertad –o, en otras palabras, la que impide que puedan darse las que serían favorables a la liberación del individuo–. La facilitación de un tratamiento resocializador, por tanto, se erige en condición *sine qua non* para el Estado: mediante la omisión de su facilitación, no solamente puede incurrir en una vulneración del art. 3 CEDH –tal y como se ha apuntado analizando el caso de Murray contra Holanda–, sino que también puede propiciar que la privación de libertad devenga ilegítima y arbitraria.

En cualquier caso, este es un planteamiento que puede predicarse de cualquier tipo de pena de prisión cuando el sistema que rige su ejecución es progresivo. Trasladando estos argumentos al instituto de libertad condicional, puede resultar que un individuo se vea impedido de acceder a la misma porque no se le han facilitado los medios que hubiera necesitado para poder cumplir los requisitos de concesión exigibles<sup>127</sup> –lo mismo puede suceder con respecto al acceso al tercer grado y la concesión de los permisos–. En estos casos, quizás no podría decirse que tal omisión estatal incurriera en una vulneración del art. 3 CEDH –salvo en casos patentes y graves de inasistencia en los que la persona hubiera padecido males prescindibles por el actuar negligente del Estado–, porque el penado seguiría teniendo un horizonte certero de libertad; pero quizás sí en una del art. 5 CEDH, en la medida en que sería la propia administración la que no estaría haciendo todo lo que debería en aras de evitar la prolongación del tiempo efectivo de internamiento en prisión. De nuevo se halla un motivo más por el que considerar que el tratamiento penitenciario debe ser considerado como un derecho y deber correlativo del penado y del Estado para que las posibilidades de acceder a la libertad condicional sean reales y no ficticias.

---

<sup>127</sup> Si las modalidades aventajadas de libertad condicional exigen que el penado participe en actividades de forma provechosa o continuada, por ejemplo, lo lógico –y preciso, para no prolongar la estancia del penado en prisión de forma prescindible– será que la administración le ofrezca la posibilidad de realizar tales actividades.

En este orden de ideas y por todo lo anterior, puede entenderse que el caso de Murray sienta un precedente imprescindible por el que exigir el reconocimiento de un derecho fundamental al tratamiento resocializador, en los términos anteriormente expuestos. La jurisprudencia del TEDH –vinculante para los Estados– ya obliga de forma positiva a que la administración penitenciaria facilite los medios por los que la reinserción pueda ser un fin realizable. Privar a las personas de su libertad sin ofrecerles un tratamiento adecuado y de calidad puede suponer que las penas –*a priori* resocializadoras– acaben deviniendo crueles, inhumanas o degradantes, además de arbitrarias e ilegítimas, por lo que, una vez más, a sabiendas de que es *el grado de civilización* de nuestra sociedad lo que está en juego, es preceptivo que el Estado ofrezca y garantice todos los medios que el tratamiento resocializador pueda requerir.

## 2.2. FUNDAMENTOS PRAGMÁTICOS

Los fundamentos de naturaleza axiológica no agotan el margen de justificación de la libertad condicional, ya que la misma puede avalarse a su vez por un interés práctico y funcional ajeno a la filosofía. Es indudable –y, en este sentido, la doctrina se manifiesta de forma unánime– que a lo largo de la historia los mecanismos de excarcelación temprana se han empleado como herramientas de gestión administrativa para facilitar el desempeño de la función pública<sup>128</sup>. Esto se debería principalmente al hecho de haber configurado la privación de libertad en torno a la lógica de los sistemas progresivos, ya que, mientras que para el penado la ejecución de su privación de libertad se produce de forma escalonada, la función que la administración penitenciaria desempeña en el sistema es circular: ni puede compartimentarse, ni los elementos que la componen pueden sustraerse de la visión del conjunto. La administración ha de compatibilizar la ejecución escalonada de los penados con el equilibrio y la armonía que su propio círculo exige, por lo que la libertad condicional es un instrumento clave para la estabilidad de todo el sistema.

Explicado con otras palabras, podría decirse que la pena de prisión funciona para la administración tal y como lo hace el uróboro. El sistema de ejecución penal se retroalimenta a sí mismo, por lo que es preciso tener en cuenta que cualquier cambio que

---

<sup>128</sup> TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad... op. cit.*, Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 83 y ss.

pueda operarse sobre unos u otros elementos de la ejecución penal, no únicamente afectará al componente de interés, sino que ineludiblemente repercutirá sobre la totalidad del sistema: si el cambio es acertado, todo el sistema se beneficiará del mismo; pero, si la reforma resulta en negativo, entonces lo hará para con todo el *iter* de la ejecución penitenciaria.

Si bien este escenario es una consecuencia lógica e ineludible de la progresividad del sistema, dado que la libertad condicional coincide siempre con la cola del uróboro, puede afirmarse sin riesgo a equívocos que es la institución sobre la que se acaban proyectando todos los aciertos y errores que se hayan podido cometer durante las fases previas de la privación de libertad. Esto explica que su uso sea tan escaso y limitado pese a su potencial resocializador, pero dicha realidad debe compensarse con un mensaje de optimismo por y para el fomento de su aplicación: si bien la libertad condicional es la figura que se ve más castigada o marginada cuando el legislador penal introduce trabas de naturaleza penitenciaria, el hecho de hallarse en el extremo que cierra el círculo de la progresividad también la convierte en una de las instituciones con mayor capacidad para afectar a la totalidad del sistema de ejecución.

Con independencia de que más adelante pueda reflexionarse sobre la validez de esta instrumentalización de la libertad condicional para justificar su existencia, el estudio de sus fundamentos no puede concluir sin antes analizar las siguientes tres cuestiones sobre las que influye notablemente de forma pragmática: la evitación de los problemas asociados a la masificación de los centros penitenciarios, la facilitación del mantenimiento del orden y la disciplina en los mismos y la reducción de los costes públicos que conlleva la manutención de una persona en prisión.

### **2.2.1. Evitación de los problemas asociados a la masificación de los centros penitenciarios**

La masificación es un problema que aparece en las prisiones cuando la tasa de ocupación refleja una reclusión mayor de la que el sistema puede afrontar, esto es, cuando el número de personas privadas de libertad no se adecúa a la capacidad funcional de los centros<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 39.

Las dificultades generadas por una situación como la antedicha son indiscutibles, pero las implicaciones terminológicas de los distintos conceptos que se pueden emplear para abordar la cuestión de la sobrepoblación penitenciaria exigen una precisión previa. Así pues, si bien en una primera aproximación la *sobrepoblación* y la *sobreocupación* penitenciarias pueden parecer sinónimas por referirse ambos términos a una realidad que afecta a la calidad de vida en las prisiones, sus alcances conceptuales merecen ser definidos para, por una parte, llamar la atención sobre sus diferencias y, por otra, evitar eventuales confusiones<sup>130</sup>.

#### a) *Cuestiones terminológicas*

La RAE establece que la *sobrepoblación* viene definida en el significante de *superpoblación*, que a su vez se define como “*exceso de individuos de una especie o de un conjunto de especies en un espacio determinado*”<sup>131</sup>. Cuando nos referimos a la sobrepoblación penitenciaria, el *exceso* viene determinado por el propio uso que el sistema hace del Derecho penal, esto es, por la aplicación cada vez más extensiva del *ius puniendi* estatal y, más concretamente, por el recurso abusivo y preferente que las normas sancionadoras hacen de la pena privativa de libertad<sup>132</sup>. La *sobrepoblación* penitenciaria, consecuentemente, puede manifestarse como un síntoma del rigor punitivo penal. Más allá de la relación fáctica que pueda establecerse entre el número de reclusos y el espacio penitenciario en un momento concreto, el estudio de la sobrepoblación penitenciaria permite determinar la mayor o menor dureza del sistema penal en su conjunto. El uso excesivo del aparato punitivo estatal puede comprometer los fines constitucionales que el art. 25.2 CE prevé para las penas, por lo que a la postre la legitimidad de la prisión puede verse comprometida si, a fuerza de abusar de la misma, se imposibilita la consecución de

---

<sup>130</sup> Esta misma distinción la realiza RODRÍGUEZ YAGÜE, C. en “Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-05 (2018), pp. 3-4. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-05.pdf> [último acceso de 22/03/2020].

<sup>131</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario... op. cit.*

<sup>132</sup> La expansión del Derecho penal, que es una tendencia generalizada en nuestro entorno, se materializa en la práctica con “*la creación de nuevos bienes jurídico-penales, la ampliación de los espacios de riesgo jurídico-penalmente relevantes, la flexibilización de las reglas de imputación objetiva y la relativización de los principios político-criminales de garantías*”, tal y como precisa SERRANO TÁRRAGA, en “La expansión del Derecho penal en el ámbito de la delincuencia económica. La tutela penal de los mercados financieros”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. XVIII, nº 1, julio 2005, pp. 213-237. Disponible en línea: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502005000100009](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000100009) [último acceso de 22/03/2020].

la resocialización. El estudio de las tasas de encarcelamiento puede ofrecer algunas pistas a la hora de analizar este fenómeno<sup>133</sup>, que en definitiva lo que revela es el estado de las inevitables tensiones entre la pena retributiva y la pena resocializadora.

En relación con lo anterior puede sostenerse que, mientras que la ejecución penal tendente al castigo acentúa las deficiencias sistémicas a que da lugar el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria, la que apuesta por un modelo más garantista para con la reintegración social del penado contribuye a la atenuación de los problemas del encarcelamiento masivo. En otras palabras, cuanto mayor sea la aplicación del régimen progresivo y de la libertad condicional –y no solamente en términos cuantitativos, sino también cualitativos– y la apuesta por las alternativas a la pena de prisión, menores serán las dificultades que puedan manifestarse como consecuencia del fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria<sup>134</sup>.

Por otra parte, los problemas de *sobreocupación* aparecen cuando la tasa que relaciona el número de individuos privados de libertad y la capacidad oficial del sistema de ejecución penal –esto es, la tasa de ocupación– se sitúa por encima del 100%. Este es un concepto netamente fáctico que, a diferencia de lo que ocurría con el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria –que abarca una realidad general, compleja y difícil de precisar–, describe una situación objetiva que puede medirse y calcularse de forma exacta. La sobreocupación se constata poniendo en relación dos valores numéricos absolutos, por lo que sus connotaciones e implicaciones son más limitadas que las que pudiera ofrecer el estudio de la sobrepoblación. Aun así, las dificultades que se derivan del fenómeno de la sobreocupación penitenciaria no son baladíes y deben tenerse muy presentes, ya que, además de poder identificarse de forma instantánea desde que se producen, su incidencia sobre las condiciones de vida de los penados es directa e inmediata.

---

<sup>133</sup> La tasa de encarcelamiento –también conocida como tasa de población penitenciaria– es la que relaciona el número de personas privadas de libertad en un determinado país con la población total del mismo, esto es, expresa el número de presos que hay por cada 100.000 habitantes. Estas tasas pueden consultarse en las bases de datos del *World Prison Brief* [<https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>], Eurostat [[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison_statistics)] y SPACE I [<http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>], que son de ámbito internacional, o en las de IIPP [<https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria>] y el INE –cuya web remite al enlace de IIPP–, que ofrecen los datos de alcance estatal [último acceso a los cuatro enlaces de 22/03/2020].

<sup>134</sup> RODRÍGUEZ YAGÜE, C., “Un análisis de las estrategias... *op. cit.*, p. 4.

La sobreocupación siempre da lugar a problemas de masificación penitenciaria, por lo que una tasa de ocupación elevada alterará en todo caso y de forma peyorativa las condiciones de vida en prisión<sup>135</sup>. Cuando la ocupación de los centros supera la capacidad oficial diseñada, es inevitable que la pena deje de ser una herramienta al servicio de los principios resocializadores para pasar a ser concebida como un gasto infértil que debe ajustarse a las exigencias del régimen de hacinamiento –y que, necesariamente, se impone *de facto*–. Es innegable que estos escenarios no satisfacen los fines de prevención especial que deben acometerse con la ejecución de las penas<sup>136</sup>, por lo que ignorar los eventuales problemas que pudieran surgir en términos de ocupación penitenciaria –ineludiblemente asociados a otros relacionados con la insuficiencia o escasez de recursos materiales, profesionales y de toda índole– puede acabar suponiendo una grave amenaza a la totalidad del conjunto social.

Por lo expuesto hasta ahora podemos inferir que la masificación y el hacinamiento se manifiestan siempre como consecuencia de un problema de sobreocupación –que no de sobrepoblación, pues, si bien la sobrepoblación puede dar lugar a problemas de

---

<sup>135</sup> Las condiciones a que nos referimos son las recurrentemente mencionadas por la literatura cuando se abordan estos temas, a saber, la limitación del espacio vital, el número de personas con que debe compartirse, la ausencia de actividades o la dificultad de pasar tiempo fuera de la celda, la falta de intimidad y privacidad, la saturación de los servicios sanitarios, el deterioro de las condiciones de higiene y salubridad, el aumento de la conflictividad y las tensiones entre los internos, el ascenso de la agresividad hacia los funcionarios y, en definitiva, el empeoramiento generalizado de los medios materiales, personales y técnicos que, además de contribuir negativamente a la personalidad de los reclusos, dificulta –cuando no imposibilita– cualquier intento de resocialización del penado. Al respecto, entre otros, RODRÍGUEZ YAGÜE, C., “Un análisis de las estrategias... *op. cit.*, pp. 2, 9 y 63; TÉBAR VILCHES, B., *El modelo... op. cit.*, p. 87; ROCA DE AGAPITO, L., “La masificación de las cárceles: breve reflexión a propósito del caso de los Estados Unidos de América”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-07 (2017), pp. 1-33. Disponible en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/19/recpc19-07.pdf> [último acceso de 22/03/2020]; AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe 2005-2015 – Volume 1: Country profiles*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2019. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/prisons-in-europe-2005-2015-volume-1/1680990199> [último acceso de 22/03/2020].

<sup>136</sup> Ello se evidencia en los estudios dedicados al fenómeno del hacinamiento: “*El hacinamiento impacta seriamente sobre la seguridad de los reclusos y del personal. Cuando aumenta cantidad de reclusos, pero no aumenta el personal, existe una probabilidad mayor de conflictos y los reclusos pueden sentir enojo y frustración acerca de las condiciones en las que están detenidos. La experiencia en muchos países ha demostrado que existe un riesgo agudo de violencia, protestas de los reclusos y demás disturbios en las prisiones hacinadas. También debido al hacinamiento, en muchos países ha aumentado la cantidad de suicidios en la prisión*”. El problema del hacinamiento, por tanto, además de obstaculizar la consecución de los fines resocializadores de la pena, desestabiliza el orden y la seguridad de las prisiones. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Manual sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*, NNUU, Nueva York, 2014, pp. 16-17. Disponible en línea: [https://css.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC\\_HB\\_on\\_Overcrowding\\_ESP\\_web.pdf](https://css.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf) [último acceso de 19/11/2020].



sobreocupación, también puede no darlos y manifestarse de otras maneras<sup>137</sup>-. La masificación, el hacinamiento y la sobreocupación, por lo tanto, aparecen de forma conjunta en todo caso: siempre que haya un problema de sobreocupación, ineludiblemente habrá otro de masificación y hacinamiento.

Aun así, hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo que sucede con el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria –que afecta a la totalidad del sistema penal por emanar de las cuestiones de fondo ya mencionadas–, la sobreocupación puede producirse de forma parcial o localizada, es decir, no necesariamente tiene que afectar a la totalidad del sistema de ejecución penal, ni hacerlo tampoco de manera indefinida o prolongada en el tiempo<sup>138</sup>. La conclusión que se alcanza al hacer hincapié en estas distinciones es, por una parte, que la sobreocupación puede ser síntoma de un problema de mayor envergadura como el que representa el de la sobrepoblación penitenciaria y, por otra, que esta segunda puede existir con independencia de que los establecimientos se hallen –o no– sobreocupados.

### ***b) Situación de España***

La segunda de estas premisas es precisamente la que mejor describe la situación de las prisiones españolas, ya que, si bien en la actualidad nuestra institución penitenciaria no parece tener problemas de sobreocupación o hacinamiento<sup>139</sup>, nuestras tasas de encarcelamiento sí revelan uno de sobrepoblación que puede deberse, entre otras cosas, al uso recurrente de la pena de prisión en la fiebre del expansionismo penal, a la larga duración que nuestro Código Penal prevé, en general, para las penas privativas de libertad y a los elementos penales por los que cada vez se dificulta más que la pena puede ser cumplida en regímenes abiertos o de libertad condicional<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> Por ejemplo, la construcción masiva de los centros-tipo en las últimas décadas o la intensificación de los discursos punitivos también podrían ser un síntoma del uso abusivo de la pena de prisión.

<sup>138</sup> Ejemplo de esto podría ser el cierre temporal de un módulo en particular para acometer mejoras o labores de mantenimiento que impidieran la permanencia de los reclusos en el mismo. Dado que ello podría suponer el traslado temporal de sus residentes a otros módulos ya habitados, la tasa de ocupación de los segundos podría verse desbordada de forma circunstancial.

<sup>139</sup> Al menos no de forma generalizada, ya que el hecho de que la tasa de ocupación global no rebase la capacidad estructural del sistema en su conjunto no significa que necesariamente en todos y cada uno de los centros se estén respetando los aforos poblacionales máximos. Sobre ello se volverá a continuación.

<sup>140</sup> RODRÍGUEZ YAGÜE, C., “Un análisis de las estrategias... *op. cit.*, p. 60. Sobre la aplicación –o inaplicación– cuantitativa y cualitativa de los institutos que flexibilizan el régimen de ejecución penitenciaria, NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Mitos y realidades... *op. cit.*

No obstante lo anterior, las tasas de ocupación españolas han sido objeto de especial seguimiento por parte del Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa [en adelante, CPT] desde que en 1991 empezara a visitar de forma periódica nuestros centros penitenciarios<sup>141</sup>. El interés que tiene esta materia para el CPT no es baladí en tanto que los niveles de ocupación de las prisiones inciden de forma clara en la calidad de vida de sus ocupantes. En esta misma línea, además de visitarnos periódicamente para llevar un seguimiento general de la situación de nuestras prisiones, el CPT vino a vernos especialmente en el año 2012 para valorar las condiciones de reclusión que había entonces en el establecimiento de La Modelo de Barcelona –que todavía se encontraba operativo, pero con una situación crítica y de gravedad excepcional en lo que a términos de ocupación se refiere–<sup>142</sup>.

Con todo, el CPT ha destacado en su último informe periódico que “*los considerables esfuerzos realizados por las autoridades españolas para hacer frente al hacinamiento en las cárceles han conseguido importantes resultados*”<sup>143</sup> y que, pese a que en 16 de los 93 establecimientos dependientes del Ministerio del Interior se siguiera superando la capacidad oficial<sup>144</sup>, celebraba que se hubiera puesto “*punto final*” a la cuestión del hacinamiento<sup>145</sup>. En el momento de su última visita periódica a España –que tuvo lugar entre el 27 de septiembre y el 10 de octubre de 2016–, nuestras prisiones tenían 60.309 personas privadas de libertad –incluyendo Cataluña– y una capacidad total de 75.965 plazas<sup>146</sup>. La tasa de ocupación había pasado a ser de un 80%, debiendo destacarse que

---

<sup>141</sup> CPT/Inf (96) 9 [Part 1], pp. 43 y ss.; CPT/Inf (96) [Part 2], pp. 39 y ss.; CPT/Inf (2000) 5, pp. 29 y ss.; CPT/Inf (2007) 28, pp. 34 y ss.; CPT/Inf (2011) 11, pp. 32 y ss.; CPT/Inf (2013) 6, pp. 26 y ss. y 55 y ss.; CPT/Inf (2017) 34, pp. 30 y ss.

<sup>142</sup> En el informe que resultó de dicha visita se concreta la gravedad de la situación que afrontaba el penal en términos de sobreocupación: “*En el momento de la visita en 2012, la distribución de los 1781 presos en las 550 celdas –cada una de unos 10 m<sup>2</sup> (incluidos los espacios sanitarios)– no era equitativa. Por ejemplo, la Sexta Galería, destinada a los presos en régimen cerrado o que cumplen una sanción disciplinaria de aislamiento, sólo contaba con celdas para un único preso y la Cuarta Galería, destinada a presos problemáticos, tenía una tasa de ocupación de menos de 2’5 reclusos por celda. Frente a ello, la Segunda Galería, destinada principalmente a presos con trabajo, presentaba una tasa media de ocupación de cinco presos por celda y la Primera Galería, que acoge a persona que entran en la cárcel por primera vez, tenía una tasa de ocupación aún más alta, con 31 celdas que acogían cada una a seis reclusos (es decir, un espacio vital de aproximadamente 1’5m<sup>2</sup>)*”. CPT/Inf (2013) 8, p. 8.

<sup>143</sup> CPT/Inf (2017) 34, p. 30.

<sup>144</sup> Cuestión que algunos sindicatos de funcionarios de prisiones siguen denunciando: “ACAIP denuncia la masificación de las prisiones valencianas”, *Cadena Ser*, 21/08/2019. Disponible en línea: [https://cadenaser.com/emisora/2019/08/21/radio\\_valencia/1566381127\\_399702.html](https://cadenaser.com/emisora/2019/08/21/radio_valencia/1566381127_399702.html).

<sup>145</sup> CPT/Inf (2017) 34, p. 30.

<sup>146</sup> Este dato contrasta con las 76.079 personas que había privadas de libertad a finales del año 2009. El apunte evidencia que España ha tenido que confrontar un serio problema en términos de sobreocupación penitenciaria que, llevando el sistema al borde del colapso, ha precisado la adopción de medidas paliativas

en años anteriores y no muy lejanos, concretamente en las visitas de 2011 y 2007, la misma había llegado a alcanzar hasta el 112 y 142%, respectivamente<sup>147</sup>.

Aun así, el sentido positivo de los datos aportados por el CPT en términos de ocupación no puede suponer el descuido de otros aspectos que, relacionados con esta materia, contribuyen a seguir mejorando las condiciones de vida en prisión. En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que el CPT ya ha señalado alguna vez que, *“incluso con un nivel de ocupación del 95% de la capacidad total de diseño de un establecimiento penitenciario, resulta prácticamente imposible que un servicio penitenciario pueda cumplir lo que se le pide y, en particular, de asegurar el respeto a la dignidad humana de los reclusos”*<sup>148</sup>. De acuerdo con lo anterior, según el CPT no bastaría con que los centros no se ocuparan por encima de su capacidad, sino que, además, los mismos deberían garantizar que la ejecución penal se llevara a cabo con la infraestructura que la finalidad resocializadora precisara, esto es, con *“una prisión adecuada y suficientes recursos financieros y de personal”*<sup>149</sup>.

Por otra parte, también debe llamarse la atención sobre la necesidad de un estudio detallado que concrete la verdadera capacidad de los centros penitenciarios españoles y que, además, lo haga diferenciando la capacidad óptima –que es la prevista por el diseño arquitectónico– de la de tipo funcional –que es la que permite ofrecer una ejecución resocializadora teniendo en cuenta las garantías a que apuntaba el párrafo anterior–<sup>150</sup>. Tal reclamo puede parecer baladí porque el cálculo de la tasa de ocupación parte

---

para contener sus niveles de ocupación. Tales medidas incluyen la reforma del Código Penal llevada a cabo en el año 2010 –que dio lugar a un buen número de excarcelaciones inmediatas, así como a un descenso en la población reclusa de más de 12.000 personas en años sucesivos–, así como la construcción de nuevas macrocárceles conforme al Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios. Tales medidas, empero, si bien se dirigían a aliviar los síntomas de una red sobreocupada, no eran las idóneas para solventar el problema que subyacía de fondo, esto es, el de la sobrepoblación. Mientras no se resuelvan las causas que dan lugar a un encarcelamiento masivo, es de esperar que los problemas de ocupación sigan apareciendo de forma cíclica. Sobre los efectos de la reforma del Código Penal de 2010 en términos de población reclusa, Informe ROSEP 2015, *Estudio de la realidad penal y penitenciaria: una visión desde las entidades sociales*, Observatorio del Entorno Penitenciario. Disponible en línea: <https://www.solidarios.org.es/wp-content/uploads/Estudio-de-la-realidad-penal-y-penitenciaria.-Una-visi%C3%B3n-desde-las-entidades-sociales.pdf> [último acceso de 22/03/2020]; y sobre la apertura de los nuevos establecimientos penitenciarios, ACAIP, *Actualización del Plan de Creación y Amortización de Centros Penitenciarios (2006-2012)*. Disponible en línea: [http://www.acaip.info/jaen/061010\\_actualizado\\_plan\\_amortizacion\\_creacion\\_centros\\_penitenciarios.pdf](http://www.acaip.info/jaen/061010_actualizado_plan_amortizacion_creacion_centros_penitenciarios.pdf) [último acceso de 22/03/2020].

<sup>147</sup> CPT/Inf (2017) 34, p. 30; CPT/Inf (2013) 6, p. 26; CPT/Inf (2011) 11, p. 32.

<sup>148</sup> CPT/Inf (2007) 28, p. 34.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> ROCA DE AGAPITO, L., “La masificación de las cárceles... *op. cit.*, p. 24.

inexcusablemente de una capacidad previamente reconocida y determinada, pero, dado que los datos son susceptibles de manipulación por caprichos partidistas o intereses circunstanciales, es importante concretarlos, clarificarlos y blindarlos a través del estudio reclamado para evitar confusiones.

Lo anterior se apunta porque, entre los años 2009 y 2010, la capacidad de nuestros establecimientos penitenciarios –según el SPACE I del Consejo de Europa<sup>151</sup>– se incrementó sin motivo aparente en un 39%, es decir, pasó de tener 55.421 plazas a poder albergar 76.851 personas<sup>152</sup>. Esta modificación en la capacidad de nuestros centros no se produjo más que por un cambio en las informaciones que las autoridades españolas habían trasladado al Consejo de Europa para la confección del SPACE I, por lo que realmente el incremento no se debió a ninguna ampliación o construcción arquitectónica nueva sino al hecho de que, donde antes cabían 100 personas, ahora cabían 139<sup>153</sup>. Dado que la tasa de ocupación penitenciaria de un país no puede permitirse esta clase de oscilaciones por la relevancia que detenta saber cuánta gente cabe en nuestras prisiones, es imprescindible que la capacidad oficial del sistema se determine de forma rigurosa, con la claridad y la concreción debidas.

***c) La libertad condicional como instrumento de descongestión y de protección de los derechos humanos***

En este escenario resulta imprescindible mencionar cómo la libertad condicional puede acabar convirtiéndose en una herramienta de descongestión de los centros penitenciarios o, en todo caso, en un mecanismo para controlar y mejorar la densidad poblacional de los penales. Tal y como ya se ha expuesto anteriormente, no es preciso que el sistema se halle numéricamente desbordado para poder apreciar la existencia de otros problemas relacionados con el fenómeno de la sobrepoblación, por lo que la libertad condicional puede operar con fines de utilidad práctica en todos los supuestos –debiendo de tener presente, eso sí, que ello requiere disponer de recursos técnicos, materiales y personales

---

<sup>151</sup> AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe... op. cit.*

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 302.

<sup>153</sup> ROCA DE AGAPITO, L., “La masificación de las cárceles... *op. cit.*, p. 24 (nota al pie nº 68).

para que dicha utilidad alcance, no solo a la administración, sino también al penado y al conjunto social–.

El Consejo de Europa ha reconocido de forma reiterada que el uso de la excarcelación temprana puede servir a la mejora de las condiciones de vida en prisión, en general, y a una mayor consecución de los fines de prevención especial en sus vertientes positiva y negativa, en particular<sup>154</sup>. Los beneficios que reporta la instrumentalización de la libertad condicionada son ampliamente reconocidos por la comunidad internacional, así que las llamadas a su mayor aplicación son un reclamo constante de las organizaciones de ámbito interestatal. Aun así, por más que las autoridades nacionales sean concededoras de las ventajas que conlleva la aplicación de la libertad condicional en su propia jurisdicción, hay que tener en cuenta que las legislaciones internas pueden verse limitadas o condicionadas por la realidad social del propio foro. Así, no es lo mismo hablar de la liberación anticipada de quienes han sido condenados por su actuar delictivo desde el ámbito internacional, que hacerlo considerando las inevitables tensiones sociales que surgirán en las respectivas convivencias internas al prever una mayor o menor dureza en la ejecución de las penas privativas de libertad<sup>155</sup>.

Con independencia de que la libertad condicional se pueda aplicar en mayor o menor medida, es indiscutible que la misma contribuye a reducir el número de personas que se encuentra cumpliendo condena de forma efectiva en la red de establecimientos penitenciarios. Se ha dicho anteriormente que ello sucede en todo caso y que, por lo tanto, no es preciso que el sistema se halle desbordado, sobreocupado o masificado para que la adopción del instituto reporte mejoras en términos de densidad poblacional. La cuestión no es baladí cuando se revisa la jurisprudencia del TEDH, pues, si bien hasta hace unos años el Tribunal garante del CEDH había considerado que la sobreocupación no era

---

<sup>154</sup> El Comité de Ministros del Consejo de Europa se pronuncia al respecto en la Recomendación R(99)22, de 30 de septiembre de 1999, concerniente a la superpoblación de las prisiones y a la inflación de la población penitenciaria: *“Parole should be regarded as one of the most effective and constructive measures, which not only reduces the length of imprisonment but also contributes substantially to a planned return of the offender to the community”* (apartado 24).

<sup>155</sup> Cuestión esta que podría explicar el bajo número de ratificaciones con que cuenta el Convenio n° 51 del Consejo de Europa sobre supervisión de personas condenadas o liberadas bajo condición, de 30 de noviembre de 1964. En el momento de escribirse estas líneas, el Convenio cuenta con 20 Estados Miembros –entre los que no está España, que ni siquiera ha firmado el instrumento–, debiendo destacarse que la mayoría de las ratificaciones se han depositado con reservas. El estado de firmas y ratificaciones puede consultarse en línea en el siguiente enlace: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/051/signatures?p\\_auth=9mBRzHsq](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/051/signatures?p_auth=9mBRzHsq) [último acceso de 22/03/2020].

contraria al art. 3 de la Convención *per se*<sup>156</sup> –y ello porque era un problema colateral que, en todo caso, no había sido buscado por el Estado con la intención de humillar a los reclusos–, los asuntos de *Dougoz c. Grecia* y *Peers c. Grecia* marcaron un punto de inflexión en la forma que el Tribunal había tenido de interpretar el alcance del precepto hasta ese momento<sup>157</sup>.

De conformidad con lo anterior, a partir del año 2001 el TEDH ampliaría las garantías del art. 3 CEDH en lo que a sobreocupación se refiere. Si hasta ese momento la misma había podido ser compatible con el debido respeto a la Convención, a partir de las sentencias mencionadas la jurisprudencia de Estrasburgo empezaría a entender que la ejecución penal en condiciones de hacinamiento e insalubridad –entre otras deficiencias e irregularidades del régimen de vida a que la sobreocupación da lugar– contrarían la dignidad humana y, por lo tanto, la interdicción de trato degradante establecida en el precepto de referencia<sup>158</sup>.

Tales pronunciamientos se alinean con las recomendaciones que el CPT habría elaborado algunos años antes –sin fuerza vinculante– con respecto a las irregularidades detectadas en Grecia como consecuencia de sus problemas de ocupación tras las visitas de 1993 y 1997<sup>159</sup>. Considerando que algunas de esas recomendaciones habrían sido las de no mantener a más de tres reclusos en una misma celda, proveerles con camas y colchones individuales y devolver las instalaciones sanitarias a las condiciones de higiene y salubridad deseables<sup>160</sup>, el TEDH podría haber tenido en consideración las conclusiones del CPT para ampliar las garantías del art. 3 CEDH. A través de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, las recomendaciones que formula el CPT pueden acabar siendo de obligado cumplimiento en la medida que establezca el TEDH, que es el que a la postre

---

<sup>156</sup> El mencionado art. 3 CEDH establece que “*nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*”.

<sup>157</sup> S TEDH *Dougoz v. Greece*, de 6 de marzo de 2001; y *Peers v. Greece*, de 19 de abril de 2001.

<sup>158</sup> El TEDH establece, pues, a diferencia de lo que había venido entendiendo, que la ausencia de intencionalidad estatal en el momento de humillar a un individuo no implica que se deba descartar una posible violación del art. 3 CEDH: “[...] *the Court considers that in the present case there is no evidence that there was a positive intention of humiliating or debasing the applicant. However, the Court notes that, although the question whether the purpose of the treatment was to humiliate or debase the victim is a factor to be taken into account, the absence of any such purpose cannot conclusively rule out a finding of violation of Article 3*” (STEDH *Peers v. Greece*, *ibidem*, apartado 74).

<sup>159</sup> CPT/Inf (94) 20 y CPT/Inf (2001) 18 Part 1, respectivamente.

<sup>160</sup> CPT/Inf (94) 20, apartado 109 y STEDH *Peers v. Greece*, *ibidem*, apartado 61.

determina los parámetros mínimos que deben atenderse para no conculcar los derechos del CEDH.

Las tasas de ocupación penitenciaria son y han sido siempre una constante preocupación del Comité, por lo que, habiéndose convertido el espacio vital mínimo con que debe contar todo recluso en un estándar al que todos los Estados del CPT deben aspirar<sup>161</sup>, deviene imprescindible controlar de forma continua la relación habida entre la capacidad oficial del sistema y el número de personas que se hallan efectivamente reclusas. La red de establecimientos penitenciarios tiene una capacidad limitada, por lo que resulta de gran interés potenciar las medidas progresivas que permiten controlar el número efectivo de personas presas. La libertad condicional, además de constituir un imprescindible de la resocialización individual de los penados que pueden acceder a ella, facilita que la ejecución penitenciaria de los demás residentes pueda hacerse con el debido respeto a las garantías que el art. 3 CEDH impone en términos de dignidad humana<sup>162</sup>.

### **2.2.2. El mantenimiento del orden y la disciplina en los centros penitenciarios**

En el epígrafe anterior se ha defendido que la libertad condicional se utilizara para controlar el número efectivo de personas encarceladas. Considerando el efecto en cadena inherente a un eventual descenso de la población reclusa, se aboga a continuación por la utilización de la libertad condicional, no solamente para mejorar la calidad de vida de los residentes conforme al art. 3 CEDH, sino también para facilitarle a la administración penitenciaria la gestión del orden y la seguridad en los centros. Es evidente que un menor volumen poblacional de reclusos incrementa las posibilidades que la administración tiene a la hora de gestionar sus efectivos humanos –permitiendo incluso reforzar las ratios del

---

<sup>161</sup> Estándar que se recoge en el CPT/Inf (2015) 44, de 15 de diciembre de 2015, bajo el título de “*Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*” y que consagra que las celdas individuales deben medir, como mínimo, 6m<sup>2</sup> sin contar las instalaciones sanitarias; que las celdas múltiples deben contar al menos con 4m<sup>2</sup> por persona –sin contar, igualmente, el espacio que ocupen las instalaciones sanitarias–; que el espacio entre las distintas paredes de la celda debe ser, al menos, de 2m y que la separación entre el suelo y el techo debería medir, también como mínimo, 2’5m.

<sup>162</sup> Ello ha de relacionarse, no únicamente con la posibilidad de hacer un mejor uso del espacio físico o de infraestructuras, sino también de los medios y recursos públicos con que cuenta la institución para alcanzar los fines resocializadores de la pena. Dado que el Estado tiene la obligación positiva de ordenar y gestionar sus medios con vistas a que los penados puedan reducir *de facto* sus periodos de internamiento efectivo en virtud de la progresión, la potenciación de la libertad condicional también facilita que quienes siguen internados puedan aprovechar mejor los recursos de que se dispone para el tratamiento resocializador.

personal técnico y de tratamiento en detrimento de los de la plantilla de vigilancia y seguridad—, por lo que el fomento del sistema progresivo y, en especial, de la libertad condicional, puede ser clave en la mejora del clima general de las prisiones —que a su vez coadyuva a la consecución de los fines resocializadores de la pena—.

Así las cosas, el mantenimiento de la seguridad en los penales resulta de vital importancia para el acometimiento de las funciones que la administración penitenciaria tiene encomendadas y, por más que la libertad condicional sea un instituto de aplicación individual, la configuración de su accesibilidad puede incidir en el uróboro que se describía anteriormente, esto es, en el estado global del sistema de ejecución de penas. Es evidente que el fin resocializador de las penas privativas de libertad necesita valerse de un sistema de ejecución penal que sea seguro<sup>163</sup>, pero también lo es que la consecución del fin preventivo-especial deviene inimaginable si la administración no dispone de los medios que necesita para, por una parte, garantizar la custodia de los penados de forma efectiva —esto es, para evitar las fugas— y, por otra, para prevenir la comisión de nuevos delitos.

Partiendo de estas premisas, se analiza a continuación cómo el mayor uso de la libertad condicional puede favorecer el mantenimiento del orden y la seguridad en las prisiones, valiéndose a su vez de la reducción poblacional que su propia aplicación supone.

---

<sup>163</sup> Debe tenerse en cuenta que la seguridad penitenciaria puede entenderse de formas muy diversas en función del énfasis con el que se traten los distintos elementos que la componen, esto es, los propios de la seguridad física o estática, los de la seguridad procedimental o los de la seguridad dinámica —que serán los que más interesen en las presentes páginas—. Así, en función del protagonismo que el sistema les conceda a unos u otros medios de control y vigilancia, se exigirá que estos concurren con mayor o menor intensidad a los efectos de considerar que una cárcel es *segura*. Por ejemplo, un sistema que base su buen funcionamiento en los elementos propios de la seguridad física —como, por ejemplo, EEUU—, considerará que sus cárceles son seguras si cumplen con el objetivo de impedir las evasiones —y ello con independencia de que en el intramuros pueda haber un número mayor o menor de incidentes o agresiones entre presos o entre presos y funcionarios—. Por otra parte, si nos centramos en un sistema que considere prioritaria la seguridad procedimental o, incluso, la dinámica —como, por ejemplo, Noruega—, el factor determinante para considerar los niveles de seguridad de un centro será el cumplimiento de las normas disciplinarias, por una parte, o la prevención de la comisión de nuevos delitos y la protección de la integridad de las personas, por otra —y ello con independencia del número de evasiones que puedan producirse, cuya relevancia queda relegada a un segundo plano—. En las presentes páginas, las menciones genéricas a la *seguridad penitenciaria* se entenderán, salvo mención en contrario, a la combinación de las tres estructuras referidas: la física o estática, la procedimental y la dinámica.



***a) Dificultades relativas a la interpretación de los datos sobre liberados condicionales***

Los desafíos que la administración penitenciaria debe enfrentar en términos de orden y seguridad son directamente proporcionales al volumen de la población que debe administrar. Es evidente que las fluctuaciones a que se somete la plantilla de seguridad penitenciaria no son paralelas a las de la población reclusa, por lo que las variaciones de esta última tienen una repercusión directa sobre las tasas de supervisión que reflejan la proporción entre reclusos y trabajadores del centro<sup>164</sup>. En términos de seguridad,

---

<sup>164</sup> Es habitual que estas tasas se presenten distinguiendo entre la ratio de presos por funcionarios dedicados a la vigilancia y seguridad, por una parte, y la que refiere al personal técnico de tratamiento, por otra. Considerando que históricamente en nuestro sistema se han invertido mayores recursos humanos en el ámbito de la seguridad que en el del tratamiento, no distinguir entre unos y otros cuerpos profesionales a la hora de calcular las tasas de supervisión sería un error. A los efectos de ilustrar el peso que unos y otros tienen en la institución –el Consejo de Europa estima que el personal de seguridad ha llegado a suponer hasta el 70’5% de toda la plantilla, v. AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe 2005-2015 – Volume II: Sourcebook of Prison Statistics*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2019, p. 175. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/prisons-in-europe-2005-2015-volume-1/1680990199> [último acceso de 22/03/2020]–, se pueden consultar las convocatorias de empleo público que, si bien pueden responder a realidades laborales que deberían analizarse con mayor detalle para la inferencia de conclusiones justas –teniendo en cuenta, por ejemplo, las vacantes resultantes de jubilación o incapacidad laboral, entre otras–, resultan *per se* reveladoras. La oferta de empleo público para el año 2019 aprobó 900 plazas del Cuerpo de Ayudantes de IIPP –personal de seguridad– frente a las 52 plazas del Cuerpo Superior de Técnicos de IIPP –v. RD 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019 (BOE de 2 de abril), disponible en línea: [https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL\\_DECRETO\\_DE\\_OFERTA\\_DE\\_EMPLEO\\_PARA\\_EL\\_AxO\\_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac](https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL_DECRETO_DE_OFERTA_DE_EMPLEO_PARA_EL_AxO_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac) [último acceso de 23/08/2020]–. El año inmediatamente anterior la oferta había sido de 831 plazas para el Cuerpo de Ayudantes de IIPP frente a las 45 plazas ofertadas para el Cuerpo Superior de Técnicos de IIPP –v. RD 955/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2018 (BOE de 31 de julio), disponible en línea: [https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL\\_DECRETO\\_DE\\_OFERTA\\_DE\\_EMPLEO\\_PARA\\_EL\\_AxO\\_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac](https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL_DECRETO_DE_OFERTA_DE_EMPLEO_PARA_EL_AxO_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac) [último acceso de 23/08/2020]–, por lo que no parece haber dudas en cuanto a las prioridades de contratación de personal se refiere. Valorando negativamente el notable desequilibrio habido entre unos y otros cuerpos de funcionarios para con los fines resocializadores que debe perseguir la ejecución penal –mandato que debería fomentar una mayor contratación en el ámbito del tratamiento, y no de la seguridad–, debe destacarse, además, que la oferta publicada para las plazas del Cuerpo Superior de Técnicos de IIPP no distingue entre las distintas modalidades de técnicos –juristas, psicólogos, etc.–, sino que todos ellos conforman una única oferta. Tal circunstancia podría parecer baladí en un primer momento, pero lo cierto es que no lo es porque su repercusión en el funcionamiento de los centros es notable. Las funciones que desempeñan los distintos técnicos en la institución penal son totalmente autónomas y dispares entre sí, por lo que, a modo de ejemplo, un jurista y un psicólogo jamás podrán repartirse las tareas que la normativa les encomienda: es preciso que el establecimiento cuente con ambas figuras, no bastando con la presencia de solo una de ellas. La falta de definición en estos términos puede inducir a error cuando se calculan las tasas de supervisión con respecto al personal técnico, pues, evidentemente, la relación habida entre el número de reclusos y el personal técnico varía notablemente en función de si en el cálculo se incluyen todos los profesionales –con independencia de su disciplina– o si solamente se contabilizan los de una determinada especialidad –que parecería una fórmula de medición más justa y equitativa para con los profesionales que, con una carga de trabajo excesiva e impeditiva en términos de resocialización, deben ocuparse de atender a varios cientos de internos–. En este sentido, Paloma Ucelay –jurista del Cuerpo Superior Técnico de IIPP–, sostiene que “*la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no siempre distribuye los efectivos de forma eficiente,*

considerando los conflictos e incidentes comúnmente asociados a las tasas de ocupación elevadas, lo más conveniente es mantener bajas las ratios de supervisión<sup>165</sup>.

Las estrategias que pueden seguirse para consolidar tales ideales son básicamente dos: o bien se incrementan las plantillas del personal penitenciario para hacer frente a los incrementos poblacionales cuando los mismos tienen lugar, o bien se optimizan las posibilidades que ofrece la política criminal en términos progresivos para mantener controlado el volumen poblacional de los centros. Considerando las exigencias económicas que supondría apostar por una mayor contratación de personal –difícilmente amortizable, además, en caso de que la población reclusa fluctuara a la baja, tal y como viene sucediéndose en la práctica en los últimos años–, la segunda de las fórmulas es la que detenta una mayor viabilidad y, por lo tanto, un mayor interés.

La libertad condicional opera como uno de esos mecanismos progresivos de la política penitenciaria que puede favorecer el mantenimiento de unas tasas de supervisión bajas, por lo que, antes de entrar a valorar la relación que puede existir entre el uso de esta institución y el buen funcionamiento de los centros en términos de orden y seguridad, resulta imprescindible tratar de averiguar en qué estado se encuentra el uso de esta modalidad de excarcelación temprana.

---

y nos encontramos centros donde un jurista puede tener a su cargo 100 ó 200 internos, y otros donde puede llevar a sus espaldas la mitad de un centro “tipo”, es decir entre 600 y 900 internos aproximadamente” –v. “Qué hace un jurista de prisiones”, [Blog] *Jurista de prisiones*, 16 de junio de 2016. Disponible en línea: <https://juristadeprisiones.com/que-hace-un-jurista-de-prisiones/> [último acceso de 23/08/2020]–.

<sup>165</sup> Las tasas de supervisión se pueden consultar en AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe 2005-2015 – Volume II... op. cit.*, p. 175. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/prisons-in-europe-2005-2015-volume-1/1680990199> [último acceso de 22/03/2020]. Según el antedicho, las tasas de supervisión con respecto al personal de seguridad se habrían encontrado siempre entre el 3’5 y el 4’2 para los años comprendidos entre 2005 y 2015. En cuanto a las tasas de supervisión con respecto al personal técnico –que no figuran en el anterior–, éstas se recogen en el SPACE I del año 2009. Distintos estudios se harían eco de las mismas situándolas, para el año 2009, en el 19’4 –esto es, habría una media de 19’4 reclusos por cada miembro de la plantilla técnica–. Considerando las afirmaciones sostenidas en la nota a pie de página anterior –donde se citaba a Paloma Ucelay, jurista de IIPP, que sostenía que en ocasiones un solo jurista tenía que atender hasta a 900 personas–, éste es un dato que difícilmente puede encajarse en la realidad. Por todo ello, de nuevo, se insiste en la necesidad de distinguir entre unos y otros técnicos a la hora de valorar el estado general de nuestras prisiones. No hacerlo puede conducirnos a un exceso de confianza que, además de ser ilusorio o falaz, no favorece en nada a las funciones que estos profesionales deben acometer en el ámbito de la ejecución penal, esto es, la consecución de la reinserción social de los reclusos. Los estudios a que se ha hecho referencia en la presente nota al pie son los siguientes: GARCÍA ESPAÑA, E. y DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. (dirs.), *Realidad y política penitenciarias*, Informe ODA 2010/2011, Observatorio de la Delincuencia (ODA), Tirant lo Blanch, Málaga, 2012, p. 140; y BECERRA MUÑOZ, J., “Las prisiones españolas vistas desde Europa. Un análisis comparado”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, UNED, 3ª época, nº 7, 2012, p. 402. Disponible en línea: <http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24595/19488> [último acceso de 16/05/2020].

i. Datos oficiales sobre liberados condicionales

El INE cuenta con tres instrumentos estadísticos de gran relevancia para el estudio de la realidad penitenciaria: uno de periodicidad mensual sobre los datos estadísticos generales de la población reclusa –desagregada por sexo, edad, nacionalidad, situación procesal-penal, códigos penales de referencia y tipología delictiva<sup>166</sup>, otro sobre la evolución semanal de los internos en los centros penitenciarios<sup>167</sup> y un tercero de periodicidad trimestral sobre estadística de penas y medidas alternativas a la prisión<sup>168</sup>. Si bien sería de esperar que la categoría de liberados condicionales apareciera reflejada en el primero de estos instrumentos, sólo el último contiene una tabla sobre “*stock de liberados condicionales*”. Dado que los liberados condicionales son penados que han cumplido –y siguen cumpliendo o, en términos compatibles con la nueva naturaleza suspensiva del instituto, al menos, no han liquidado aún– una pena privativa de libertad al uso, no parece muy acertado incluirles en el contexto de las penas y medidas alternativas a la prisión. La libertad condicional no puede entenderse más que en el ámbito de la pena de prisión –y ello, tanto antes como después de la reforma de 2015–, por lo que su inclusión en el instrumento estadístico de *penas y medidas alternativas* no tiende más que a agudizar las confusiones y contrariedades que cercan su régimen jurídico.

Lo anterior lleva a pensar que el instrumento más adecuado para la inclusión de los datos sobre liberados condicionales debería haber sido el primero, esto es, el relativo a los datos generales de la población reclusa. El análisis de este instrumento revela que los liberados condicionales no computan siquiera como penados<sup>169</sup>, pues el total de estos coincide

<sup>166</sup> Su ficha puede consultarse en la página web del INE: Estadística General de la Población Reclusa. Periodicidad Mensual (ref. IOE nº 68020), <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931066776> [último acceso de 23/08/2020]. Los datos se publican en la página web de IIPP: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria> [último acceso de 23/08/2020].

<sup>167</sup> Su ficha puede consultarse en la página web del INE: Estadística de los Internos en los Centros Penitenciarios. Evolución Semanal (ref. IOE nº 68021), <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931066946>. Los datos se publican en la página web de IIPP: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria> [último acceso de 23/08/2020].

<sup>168</sup> Su ficha puede consultarse en la página web del INE: Información Estadística de Penas y Medidas Alternativas a la Prisión (ref. IOE nº 68024), <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259942576062>. Los datos se publican en la página web de IIPP: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/penas-y-medidas-alternativas/estadisticas-relacionadas> [último acceso de 23/08/2020].

<sup>169</sup> Cuestión que también señala ROLDÁN BARBERO en “El uso de la libertad condicional y su influencia en el tamaño de la población reclusa en España”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 12-04, 2010, p. 4. Disponible en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/12/recpc12-04.pdf> [último acceso de 23/08/2020].

siempre y en todos los casos con los clasificados en primer, segundo y tercer grado y el número de penados “*sin clasificar*”, excluyéndose a los preventivos, a los penados con preventivas y a las personas con cumplimiento de medidas de seguridad. Por otra parte, la categoría de personas “*sin clasificar*” del grupo de penados podría resultar confusa a la hora de analizar los datos sobre liberados condicionales, pero, a sabiendas de que las personas recién ingresadas o trasladadas y en periodo de observación, los preventivos o los penados con preventivas carecen de clasificación penitenciaria, debe entenderse –o puede especularse– que dicha variable no se ha concebido para computar los supuestos de libertad condicional –si bien también puede descartarse que en ella se reflejen las situaciones de prisión preventiva o la de los penados con preventivas<sup>170</sup>–.

En conclusión, la estadística general sobre reclusos no refleja siquiera que esta categoría de penados exista y, si bien ello debe considerarse una traba desde el interés que el estudio y el análisis sistemático de la realidad penitenciaria suscitan, tal anomalía podría intentar explicarse por la similitud habida entre la situación de los liberados condicionales y la de los penados cuya pena se suspende, máxime desde la reforma de 2015<sup>171</sup>. Dado que el seguimiento de las personas con penas suspendidas depende de los SGPMA y que, en la práctica, el mismo no ofrece ninguna diferencia con respecto al que debe llevarse a término para con los liberados condicionales, es plausible que los datos sobre estos últimos sean informados directamente por los propios SGPMA –que no dejan de ser Unidades Administrativas dependientes de un establecimiento penitenciario, ya sea

---

<sup>170</sup> Los preventivos y los penados con preventivas no pueden hallarse dentro de la cifra que representa a las personas “*sin clasificar*” porque, aunque efectivamente carezcan de clasificación penitenciaria, su situación procesal-penal impide que se les compute dentro de la categoría de penados. Por ejemplo, para el mes de diciembre de 2018, la población general reclusa por situación procesal-penal ascendía a 58.883 personas –9.205 preventivos, 48.348 penados, 584 personas con medidas de seguridad, y 746 penados con preventivas–. Para esas mismas fechas, la población reclusa según grado de tratamiento ascendía a 48.348 personas –dato coincidente únicamente con el número de penados, quedando excluidas las demás categorías–, de los cuales 990 estaban en primer grado, 35.726 en segundo, 7.801 en tercero y 3.831 “*sin clasificar*”. Dado que esas 3.831 personas se hallan dentro de los 48.348 penados, los preventivos o penados con preventivas –que, de acuerdo con el art. 104.2 RP, carecen de clasificación penitenciaria–, no pueden contabilizarse dentro de la categoría “*sin clasificar*” del grupo de penados. Los aquí mencionados han sido extraídos de la página web de IIPP –que trabaja con los datos del INE–: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria> [último acceso de 23/08/2020].

<sup>171</sup> Desde la misma, la propia libertad condicional se ha consagrado por voluntad del legislador como una forma de suspensión de la condena, por lo que, desde entonces, más que haber un parecido entre la situación de los penados con penas en suspenso y la de los liberados condicionales, lo que se ha producido es un intento –a nuestro entender, fallido– de asimilar ambas figuras: la de la suspensión de las condenas para evitar su ejecución y la de la libertad condicional para cuando las mismas se encuentran en el estadio final de la misma.

Centro Penitenciario o CIS–, cuyas estadísticas se consignan en el instrumento estadístico de *penas y medidas alternativas* anteriormente mencionado.

En cualquier caso, los datos que este instrumento aglutina sobre liberados condicionales no es nada esclarecedor. Los resultados del mismo pueden descargarse desde la propia página web de instituciones penitenciarias<sup>172</sup> y, si bien la mayor parte de los datos se ocupan de consignar los mandamientos recibidos en los distintos SGPMA del territorio nacional –todo ello desagregado por sexos, por provincias y SGPMA específicos, por tipologías delictivas, por condenas...–, los datos sobre libertad condicional aparecen de forma abrupta en la última tabla con tres únicas cifras<sup>173</sup>: la relativa al “*stock de liberados condicionales*” por el *Código Penal LO 10/1995* –4.297 personas–, la análoga para el *Código Penal LO 1/2015 (lc + suspensión del resto de pena)* –1.500 personas–, y el *total* –5.797 personas–. Esta misma tabla puede consultarse desagregada por sexos –y únicamente desagregada por sexos, a diferencia de lo que ocurría cuando se publicaban los datos sobre los mandamientos recibidos, que podían filtrarse por provincias, por tipologías delictivas, etc.–. Llama la atención la diligencia con que se filtran, se clasifican y se ordenan todos los datos que se consignan en el instrumento, hasta que se llega a esta última sobre libertad condicional.

Dado que ni siquiera se precisa qué es lo que debe entenderse por “*stock de liberados condicionales*”, los datos del INE en este sentido resultan inoperables. La ausencia de explicación metodológica impide hacer conjeturas sobre las justificaciones que pudieran hallársele a las cifras, por lo que, a efectos prácticos, más allá de para realizar comparaciones absolutas entre unos y otros años, los datos cuantitativos que compila el INE sobre la libertad condicional son estériles: no pueden emplearse para alcanzar conclusiones que sean de interés.

Las cuestiones que deberían aclararse en la publicación de los datos para garantizar su empleabilidad son varias, pero determinar el contenido y significado del término “*stock*” devendría prioritario para poder comprender qué datos son los que se están facilitando:

---

<sup>172</sup> El enlace para buscar y descargar los resultados estadísticos de este instrumento es el siguiente: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/penas-y-medidas-alternativas/estadisticas-relacionadas> [último acceso de 23/08/2020].

<sup>173</sup> Las que siguen a continuación se corresponden con las facilitadas para el 4º trimestre de 2018, que es el año que se viene empleando para analizar los datos de que se dispone. Los mismos pueden descargarse desde el enlace *ibídem*.

¿el “*stock*” refiere al número de libertades condicionales concedidas o al número de personas que se encuentra efectivamente bajo la vigencia de esta institución? Considerando que ambas cifras pueden ser muy dispares si se considera la eventual liquidación o revocación de las libertades condicionales concedidas<sup>174</sup>, la falta de claridad en este extremo impide avanzar en cualquier tipo de hipótesis que se pudiera plantear.

Por otra parte, además de los datos del INE, permaneciendo aún en el ámbito de los datos públicos y oficiales, se pueden consultar los que figuran en el Informe General de Instituciones Penitenciarias, que, si bien no coinciden con los del instrumento anterior<sup>175</sup>, tampoco aportan mayor claridad al escenario de conjunto. En el Informe General que publica anualmente la SGIP, los datos sobre liberados condicionales aparecen segregados en tres tablas distintas –a diferencia de la única que existía para los datos publicados por el INE–<sup>176</sup>: una sobre el “*total de altas de LC durante 2018*”<sup>177</sup>, otra sobre el “*total de bajas de LC durante 2018*”<sup>178</sup> y una última sobre “*liberados condicionales a 31-12-2018*”<sup>179</sup>. Si bien en este caso la SGIP parece facilitar más datos que el INE al permitir identificar –de forma intuitiva– las “*altas*” con las concesiones y las “*bajas*” con las revocaciones, liquidaciones y muertes que hubieran podido producirse durante la vigencia

---

<sup>174</sup> Dado que el número de concesiones y el número de liquidaciones o revocaciones no presentan ninguna correlación entre sí, es preciso facilitar más datos para poder inferir conclusiones. Si el “*stock*” del instrumento refleja únicamente las concesiones y resulta que el número de liquidaciones o revocaciones es mayor, el investigador social tendrá un acceso muy limitado al conocimiento de la realidad penitenciaria, pues no podrá saber qué proporción representa esta categoría de penados con respecto al total de la población reclusa. Por otra parte, si el “*stock*” refiere al número de personas que efectivamente disfrutaban de la libertad condicional –esto es, a la diferencia habida entre las altas y las bajas–, el investigador social seguirá viéndose impedido para conocer el alcance real de esta institución, pues seguirá desconociendo en qué proporción los reclusos acceden a la concesión de la misma.

<sup>175</sup> Y ello probablemente por dos motivos: (1) el primero de ellos, que la SGIP excluye los datos de la administración catalana en sus publicaciones y (2) el segundo, que mientras que el instrumento del INE recopila los datos de forma trimestral, la SGIP los publica de forma anual. Con independencia de lo anterior, la diferencia más llamativa entre ambos instrumentos es la que refiere a la forma de presentación de los datos: mientras que el INE presenta un “*stock de liberados condicionales*” distinguiendo entre la LO 10/1995 y la misma LO tras la reforma de 2015, la SGIP presenta un número de “*liberados condicionales*” que se complementa con sendas cifras de “*altas*” y “*bajas*”.

<sup>176</sup> Como viene siendo habitual hasta ahora, los datos que se aportan son los correspondientes al año 2018. El Informe General se puede consultar a través de este enlace: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe\\_General\\_IIPP\\_2018\\_12615039X.pdf/8a50dca8-8e28-4f8e-bd44-b5c95f12393a](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe_General_IIPP_2018_12615039X.pdf/8a50dca8-8e28-4f8e-bd44-b5c95f12393a) [último acceso de 23/08/2020].

<sup>177</sup> Según el Informe General de referencia, se produjeron 4.886 altas en total: 4.283 de hombre y 603 de mujeres.

<sup>178</sup> Según el Informe General de referencia, se produjeron 5.978 bajas en total: 5.287 de hombres y 691 de mujeres.

<sup>179</sup> Según el Informe General de referencia, se contabilizó un total de 5.711 liberados condicionales: 5.026 hombres y 685 mujeres.

de la libertad condicional<sup>180</sup>, los mismos siguen siendo insuficientes a los efectos de valorar el funcionamiento del sistema en su conjunto. Si las cifras se presentan en bruto, de forma aislada y sin ponerse en relación con otras variables que son del todo imprescindibles para el análisis de esta materia –tales como la relación entre el número de concesiones y el número de penados elegibles para ser propuestos para libertad condicional, las causas de las “*bajas*” o la fracción de condena que se hubiera cumplido antes de procederse a la liberación condicional–, es del todo imposible tratar de atisbar siquiera si se hace mucho o poco uso de esta institución<sup>181</sup>.

Por último, el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior pone en relación algunos de los datos publicados para tratar de entender el alcance de la libertad condicional en nuestro país. El sistema que se emplea en el Anuario para presentar las cifras sobre liberados condicionales es el mismo que emplea la SGIP para la elaboración de sus Informes Anuales, esto es, la utilización de tres tablas distintas con las “*altas*”, las “*bajas*” y el número de liberados condicionales. Facilitados los resultados anuales<sup>182</sup>, el Anuario ofrece una tasa del número de liberados condicionales por cada 100 penados<sup>183</sup>. Debe reconocerse positivamente que el Anuario trate de ir más allá en los datos de que se dispone en este sentido, pero lo cierto es que, tal y como se argumenta a continuación, la interpretación que puede hacerse de los mismos es muy limitada debido a la ausencia de otras variables que también serían necesarias a los efectos de poder valorar el grado de aplicación del instituto.

---

<sup>180</sup> Si bien este tipo de “*baja*” por muerte *a priori* podría concebirse como algo incidental o infrecuente, debe tenerse en cuenta que el art. 91 CP prevé la concesión humanitaria de la libertad condicional a los “*enfermos muy graves con padecimientos incurables*” –art. 91.1 CP– y a aquellos cuya vida estuviera en peligro patente –art. 91.3 CP–. Considerando que las enfermedades autoinmunes tienen una prevalencia muy elevada en prisión, la invocación de tales preceptos en pro de la liberación anticipada está a la orden del día en la rutina penitenciaria.

<sup>181</sup> Es de poca utilidad disponer del número de concesiones o de personas que se hallan en situación de libertad condicional si no se conoce el volumen de la población reclusa que hubiera podido optar a ello. Dado que la valoración de la primera cifra depende de su relación con la segunda, no puede alcanzarse ninguna conclusión en lo que a este aspecto se refiere.

<sup>182</sup> Datos que, si bien se presentan tal y como lo hace la SGIP en su Informe General –también de periodicidad anual–, no coinciden entre sí por incluir el Anuario los relativos a la administración catalana. Así, según este último, en el año 2018 se habrían producido 4.905 altas y 6.361 bajas, habiendo un total de 5.726 liberados condicionales; mientras que, por otra parte, según el Informe General de la SGIP, para el mismo año, se habrían producido 4.886 altas y 5.978 bajas, habiendo un total de 5.711 liberados condicionales. Considerando que la diferencia entre ambos instrumentos para el número de altas y de liberados condicionales totales es mínima, llama la atención la disparidad habida en lo que al número de bajas se refiere –5.978 en el Informe de la SGIP y 6.361 en el Anuario–.

<sup>183</sup> Anuario Estadístico del Ministerio del Interior del año 2018, pp. 360-361. Disponible en línea: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+de+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a> [último acceso de 23/08/2020].

Para el año 2018, según el Anuario de referencia, la tasa media de liberados condicionales por cada 100 penados fue de un 12'86%, en el caso de los hombres, y de un 20'78%, en el caso de las mujeres<sup>184</sup>. Al calcularse la “*tasa de liberados condicionales por cada 100 penados*”, puede entenderse que los datos que se han tenido en cuenta para la obtención de la relación matemática son, por una parte, el número de personas que efectivamente se hallan bajo la tutela de esta institución y el número de penados, por otra. La misma no tiene en cuenta otras variables tales como las relativas al número de concesiones, liquidaciones, revocaciones o muertes, que también son relevantes a la hora de valorar cuánto y cómo se aplica nuestro sistema de libertad condicional.

La elección de unas u otras opciones metodológicas a la hora de presentar los resultados puede hacer que la interpretación de los mismos varíe, por lo que, en lo que refiere al instituto de libertad condicional, tal y como se ha venido señalando ya anteriormente, es conveniente poder conocer un mayor espectro de factores para no precipitar la valoración del sistema en su conjunto. En este mismo orden de ideas, debe volver a hacerse hincapié en la importancia que tiene poder conocer la elegibilidad de los penados a la hora de poner en relación los datos, pues nada impide que ese 12'86% de la tasa de liberados condicionales –hombres– a que se hacía referencia anteriormente se corresponda con el 100% de la población elegible –entre los hombres– para la excarcelación anticipada. Los datos, que *a priori* parecen ser bastante exigüos –según el Anuario, casi el 80% de las mujeres y más del 85% de los hombres no accederían a la libertad condicional antes de extinguir su condena–, deben ponerse en relación con otras variables para encontrar y superar las limitaciones que nuestro sistema progresivo pueda presentar.

Las dificultades que se vienen relatando hasta ahora en lo que a datos públicos se refiere son y han sido motivo de preocupación en el ámbito internacional, por lo que no puede decirse que las mismas sean exclusivas de nuestro país. Reconociendo que el tratamiento de los datos estadísticos es imprescindible a los efectos de valorar la eficacia y efectividad del sistema de excarcelación temprana, no en vano el Consejo de Europa ha indicado las variables que los distintos Estados deberían incluir a la hora de publicar sus datos sobre liberados condicionales<sup>185</sup>. Así, las que necesariamente deberían recogerse para atender las recomendaciones europeas y, por ende, para poder mejorar nuestro sistema de libertad

---

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> Recomendación R(2003)22, de 24 de septiembre de 2003, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre libertad condicional.



condicional, deberían incluir los siguientes datos: número de libertades condicionales concedidas –y su relación con el número de personas elegibles o en condiciones de acceso a la misma–, duración de las condenas y naturaleza de los delitos cometidos, fracción cumplida antes de la concesión de la libertad condicional, número de revocaciones, tasa de reincidencia de los liberados condicionales e historial social y penal de los mismos<sup>186</sup>.

*ii. Datos extraoficiales sobre liberados condicionales*

Tras hacer esta valoración sobre el estado de los datos oficiales con respecto al instituto de interés, debe mencionarse y reconocerse la existencia de estudios y ensayos que, de forma extraoficial, han procurado arrojar algo de claridad sobre esta realidad. NÚÑEZ FERNÁNDEZ compara los resultados obtenidos en distintas investigaciones para llegar a la conclusión de que, pese a las limitaciones y dificultades que ofrecen los datos interpretables, el acceso a la libertad condicional es limitado, exiguo y excesivamente restringido<sup>187</sup>.

Los estudios que emplea para elevar tal conclusión –además de valerse, a su vez, del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, anteriormente referenciado– son los de CID MOLINÉ y TÉBAR VILCHES<sup>188</sup> –que se centran en el ámbito de la administración catalana en el periodo comprendido entre 1996 y 2008–, ROLDÁN BARBERO<sup>189</sup> –para el mismo periodo en todo el territorio nacional– y el informe ODA 2010/2011<sup>190</sup> –que refleja el porcentaje de concesiones entre el año 2000 y 2010, también en territorio nacional–. Las dificultades y limitaciones metodológicas que se presentan a la hora de comparar estudios que emplean técnicas de medición distintas, muestras poblaciones diferentes y periodos temporales también dispares son evidentes, pero ello no impide que se puedan considerar las conclusiones de cada uno de los anteriores para obtener una visión de conjunto.

Según el primero de estos estudios –el de CID MOLINÉ y TÉBAR VILCHES–, aproximadamente el 35% de los penados obtendría su libertad de forma escalonada,

---

<sup>186</sup> *Ibidem*, pf. 44.

<sup>187</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Mitos y realidades... *op. cit.*, p. 8.

<sup>188</sup> CID MOLINÉ, J. y TÉBAR VILCHES, B., “La libertad condicional y delincuentes de alto riesgo”, *Revista Española de Investigación Criminológica*, Artículo 3, nº 8, 2010.

<sup>189</sup> ROLDÁN BARBERO, H., “El uso de la libertad... *op. cit.*

<sup>190</sup> GARCÍA ESPAÑA, E. y DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. (dirs.), *Realidad y política penitenciarias... op. cit.*

refiriéndose ello tanto a la libertad condicional como al tercer grado penitenciario<sup>191</sup>. Dado que más adelante estos autores concretan los porcentajes de penados que finalizan su condena en libertad condicional –situándose en el 22’8% para el caso de la administración catalana y, por extrapolación de los autores, en el 30’8% para la administración estatal<sup>192</sup>–, se desconoce si el cálculo relativo a la liberación escalonada pueda resultar de sumar estos porcentajes con los propios de acceso al tercer grado o si, por el contrario, se ha podido obtener empleando otras técnicas. Sea como fuere, NÚÑEZ FERNÁNDEZ acierta al señalar que el tratamiento conjunto de los datos cuantitativos sobre libertad condicional y tercer grado da lugar a resultados imprecisos y que, considerando las diferencias habidas entre la administración catalana y la estatal, cabría dudar de los hallazgos obtenidos por extrapolación<sup>193</sup>.

El segundo de los estudios mencionados –el de ROLDÁN BARBERO–, analiza los datos del Ministerio del Interior y la SGIP para llegar a la conclusión de que, entre 1996 y 2008, se ha producido un progresivo descenso en el uso y aplicación de la libertad condicional. Si bien en 1996 la relación habida entre el número de liberados condicionales y el número total de penados –excluidos los preventivos y los internos sin clasificar– permitía sostener que el 25’8% de los condenados se beneficiaba de la aplicación de la libertad condicional, en el año 2008 ese mismo porcentaje habría descendido hasta situarse en el 11’4%<sup>194</sup>.

A idéntica conclusión llega el tercero de los estudios que NÚÑEZ FERNÁNDEZ considera para llevar a cabo su análisis comparativo, esto es, el informe ODA 2010/2011 ya mencionado<sup>195</sup>. Según el mismo, el descenso apuntado por ROLDÁN BARBERO se mantendría hasta el año 2008<sup>196</sup>, empezando a producirse entonces un progresivo ascenso hasta 2010<sup>197</sup>, que es el último año del periodo temporal abarcado por el informe. Los porcentajes varían según refieran a la SGIP o a la administración catalana, debiendo

---

<sup>191</sup> CID MOLINÉ, J. y TÉBAR VILCHES, B., “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 4.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Mitos y realidades... *op. cit.*, p. 5.

<sup>194</sup> ROLDÁN BARBERO, H., “El uso de la libertad condicional... *op. cit.*, p. 5.

<sup>195</sup> GARCÍA ESPAÑA, E. y DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. (dirs.), *Realidad y política penitenciarias... op. cit.*, pp. 175-177.

<sup>196</sup> Según el informe ODA, el porcentaje de concesión de libertades condicionales para ese año se situaría en el 8’43%, habiendo sido en el año 2000 –que es el primer año del periodo abarcado por el informe– en el 14’28%. Ambos porcentajes refieren a la media hallada entre los datos de Cataluña y la SGIP, pudiendo consultarse con mayor detalle en *ibidem*, p. 220.

<sup>197</sup> Año en el que el porcentaje medio de concesiones ascendería hasta situarse en el 11’90%. *Ibidem*.

destacarse que los de esta última son siempre inferiores a los de la administración estatal<sup>198</sup>.

A partir del año 2010, NÚÑEZ FERNÁNDEZ remite a los datos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior –del que ya se ha tenido ocasión de hablar anteriormente–, señalando algunos de los inconvenientes que resultan de su análisis. Según el autor, la publicación de referencia no habría incluido ningún dato sobre liberados condicionales en el año 2011, habiéndose limitado en los años 2012 y 2013 a la consignación de datos absolutos sobre liberados condicionales y población reclusa –excluyendo a preventivos y a internos sin clasificar–<sup>199</sup>. A partir del año 2014, el Anuario Estadístico incluiría la “*tasa de liberados condicionales por cada 100 penados*”<sup>200</sup> a que se hacía referencia anteriormente, situándose la misma, para los años 2014, 2015 y 2016 en el 21’9%, 14’3% y 14’5%, respectivamente<sup>201</sup>.

Salvando las limitaciones y dificultades metodológicas para poder comparar los resultados de unos y otros estudios, la conclusión que puede elevarse sin temor a equívocos es que la aplicación de la libertad condicional en nuestro sistema es poco menos que un privilegio reservado a una parte muy minoritaria de la población reclusa. NÚÑEZ FERNÁNDEZ señala que, incluso haciendo la media de los porcentajes obtenidos por los distintos autores en sus respectivas investigaciones, prácticamente el 80% de quienes cumplen condena no llegarían a acceder nunca al estadio de libertad condicional<sup>202</sup>, por lo que, con independencia de que los datos no permitan precisar con mayor detalle la aplicación cuantitativa de la libertad condicional, no cabe duda de que su uso es limitado.

Aún con todo, debe realizarse una apreciación con respecto al método empleado por varios de estos estudios para inferir los porcentajes que se vienen refiriendo, pues muchos de ellos resultan de la relación habida entre el número de liberados condicionales y el

---

<sup>198</sup> Para los años 2000, 2008 y 2010 –que son los años cuyos valores medios se han referenciado en las notas anteriores–, por ejemplo, los porcentajes de la SGIP se situaban respectivamente en 14’84% frente al 10’09% de la administración catalana, 8’53% frente al 7’66% y 12’54% frente al 8’04%. *Ibidem*.

<sup>199</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Mitos y realidades... *op. cit.*”, p. 6.

<sup>200</sup> Se desconoce si entre los *penados* se hallan los propios liberados condicionales, si la tasa refiere al número de personas que finalizan su condena en libertad condicional o si la misma indica el número de liberados condicionales que habría al tiempo de calcularse la tasa en relación con quienes estuvieran clasificados en cualquiera de los tres grados penitenciarios.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 8. Esta conclusión concuerda con la alcanzada previamente al amparo de los datos oficiales analizados, según se ha expuesto *ut supra*.

número de penados en total –excluyendo a preventivos y a penados sin clasificación–<sup>203</sup>. Si bien se estima adecuado relacionar ambos conceptos para obtener la proporción de los primeros con respecto a los segundos, a mi juicio genera dudas que no se practique una adición previa para partir de una población penada que integre a los liberados condicionales como tal. Dado que estos en ningún caso constan como parte de esa población de penados –y ello porque los datos sobre libertad condicional se facilitan de forma aislada y absoluta, según se ha visto ya–<sup>204</sup>, es difícil que puedan representar una cuota de los mismos sin antes integrarlos en el conjunto. En mi opinión, el porcentaje debería hallarse únicamente tras la suma de los liberados condicionales al grupo de penados considerados para el cálculo, pues solo entonces se puede saber qué proporción representan los primeros con respecto a los segundos –y en qué proporción las personas finalizan sus condenas habiendo accedido, o sin haber podido acceder, a la libertad condicional–<sup>205</sup>.

Lo anterior no viene más que en confirmar que el método de cálculo empleado para poner en relación los datos de interés influye notablemente en los resultados obtenidos<sup>206</sup>. En este sentido, resulta ilustrativo traer a colación el estudio que realizó TÉBAR VILCHES en el año 2006 con respecto a un grupo menor de población dependiente de la administración catalana<sup>207</sup>. Dado que la autora redujo la muestra del estudio al considerar únicamente a aquellas personas que ya habían cumplido las  $\frac{3}{4}$  partes de su condena, los porcentajes resultantes fueron mucho mayores<sup>208</sup>. Así pues, si bien una muestra

---

<sup>203</sup> Entre ellos, los estudios de ROLDÁN BARBERO, el informe ODA 2010/2011 o el propio trabajo de NÚÑEZ FERNÁNDEZ.

<sup>204</sup> A ello se ha hecho referencia ya anteriormente, citando a su vez al propio ROLDÁN BARBERO, H. en “El uso de la libertad condicional... *op. cit.*, p. 4, que también se hacía eco de este extremo.

<sup>205</sup> Pongamos un ejemplo. Si tenemos una población penada de 100 individuos –excluidos los preventivos y las personas sin clasificar– y un total de 10 liberados condicionales, no es correcto sostener que los segundos tengan una representación del 10% con respecto a los primeros. Según lo antedicho, si tenemos una población penada de 100 individuos y un total de 10 liberados condicionales, lo que tenemos en realidad es una población penada de 110 individuos, de los cuales 10 son liberados condicionales. El porcentaje de representación de los segundos con respecto a los primeros, por tanto, no es del 10%, sino del 9'09%.

<sup>206</sup> Extremo que también señala NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J. en “Mitos y realidades... *op. cit.*, p. 7.

<sup>207</sup> V. TÉBAR VILCHES, B., “La aplicación de la libertad condicional en España”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª Época, nº 18, 2006, pp. 283-315.

<sup>208</sup> La autora sostiene que, en fecha de 25 de julio de 2002, 1.536 personas habrían cumplido ya las  $\frac{3}{4}$  partes de su condena: 947 seguirían en prisión y 616 estarían en libertad condicional. Partiendo de estos datos, la aplicación de la libertad condicional se situaría en el 39'4%, representando el porcentaje más elevado de todos los manejados hasta ahora. El porcentaje lo calcula NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J. en “Mitos y realidades... *op. cit.*, pp. 7-8, a partir de los datos referenciados que facilita TÉBAR VILCHES, B. en “La aplicación de la libertad condicional... *op. cit.*, p. 291.

excesivamente amplia puede dar lugar a la reducción de los porcentajes obtenidos<sup>209</sup>, una mayor concreción de las variables a tener en cuenta para la conformación de una muestra más reducida permite la obtención de resultados más significativos. En cualquier caso, los que obtuvo la autora en su análisis siguen permitiendo sostener que la aplicación de la libertad condicional es minoritaria, pues, si bien los mismos pueden considerarse más precisos por haber considerado únicamente a los penados que hubieran podido optar a la aplicación de este instituto<sup>210</sup>, sus resultados confirman que menos de la mitad de la muestra habría logrado acceder a la libertad condicional y que hasta un 37% de la población candidata nunca habría sido propuesta siquiera para la consideración de una eventual condicional ante el JVP<sup>211</sup>.

***b) La seguridad dinámica como clave para reinventar el orden penitenciario***

Es un error creer que el personal de vigilancia y seguridad no juega ningún papel en el fin resocializador de las penas privativas de libertad, que su cometido es única y exclusivamente el de la custodia de los reclusos y que sus posibilidades de intervención en el tratamiento de los penados son inexistentes. El uso de la libertad condicional, en tanto que reduce el número de personas efectivamente internadas según se ha argumentado, también posibilita que se produzca un cambio en el paradigma de las relaciones humanas del intramuros. Así las cosas, no es solo que la institución condicional sirva a la resocialización de quienes efectivamente acceden a ella, sino que la misma puede operar en favor de una potenciación general del sistema progresivo, esto es, puede dotar a todo el sistema de fluidez suficiente como para que también los permisos y el acceso al tercer grado –que, a su vez, van a contribuir a una mayor aplicación de la libertad condicional– se apliquen en mayor medida y desde fases más tempranas. Al final, el círculo al que se hacía referencia para definir los equilibrios y armonías que la administración debe cuidar para que la pena sea funcional y operativa actúa como una dinamo que se autoinduce a la progresividad.

---

<sup>209</sup> Cuestión que también señala NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J. en “Mitos y realidades... *op. cit.*, p. 7.

<sup>210</sup> En este punto, conviene volver a señalar que la recomendación R(2003)22, de 24 de septiembre de 2003, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre libertad condicional establece que una de las variables que necesariamente debería recogerse para poder mejorar nuestro sistema de libertad condicional es precisamente esa: la que refiere al número de personas elegibles o en condiciones de acceso a la libertad condicional.

<sup>211</sup> TÉBAR VILCHES, B., “La aplicación de la libertad condicional... *op. cit.*, p. 314.

Aun con todo, los cambios recientes a que se ha ido sometiendo conceptualmente la pena privativa de libertad –latentes en las reformas penales de las últimas décadas, en los discursos punitivos del populismo contemporáneo e incluso en la nueva concepción arquitectónica de las macrocárceles, radicalmente distintas a las antiguas provinciales– permiten sospechar que los beneficios que pudieran derivar del mantenimiento de relaciones positivas entre el funcionariado y los reclusos se han ido devaluando progresivamente hasta el nulo reconocimiento de su relevancia. La plantilla de un establecimiento penitenciario se compone principalmente de personal dedicado a la vigilancia y custodia de los reclusos<sup>212</sup>, por lo que el rendimiento que puede obtenerse de un mayor aprovechamiento de este recurso humano en términos de reeducación y reinserción social merece una especial atención entre estas páginas.

Las prisiones necesitan mantener unos elevados niveles de seguridad para acometer satisfactoriamente sus funciones. Se adelantaba anteriormente que el principio resocializador exige que los establecimientos donde se ejecutan las penas sean seguros, y ello porque el mandato constitucional deviene inalcanzable cuando la administración penitenciaria no es capaz de prevenir las fugas o la comisión de nuevos delitos. No obstante, además de con la reeducación y la reinserción social de los penados, el mantenimiento del orden y la seguridad en los centros puede acabar relacionándose con la seguridad ciudadana en su conjunto si finalmente aquéllos logran evadirse del penal o si persisten en su trayectoria delictiva tras ser puestos en libertad.

Así pues, por lo anterior, la seguridad de las prisiones constituye uno de los desafíos más trascendentes a que la administración penitenciaria tiene que enfrentarse en su día a día. Hasta ahora se ha mencionado la fuga y la comisión de nuevos delitos como agentes desestabilizadores de la seguridad, pero lo cierto es que el espectro de las posibles alteraciones comprende un escenario mucho mayor de supuestos. La institución cuenta con medios muy diversos para asegurar el buen funcionamiento de sus establecimientos<sup>213</sup>, pero la concepción de la seguridad penitenciaria en términos amplios

---

<sup>212</sup> V. nota al pie nº 164.

<sup>213</sup> Anteriormente se distinguía entre los medios propios de la seguridad física o estática, los relativos a la seguridad procedimental y los concernientes a la seguridad dinámica. Los primeros se corresponden con la concepción arquitectónica del establecimiento penitenciario, esto es, la solidez de los muros, las rejas de las ventanas, la disposición de las puertas y paredes, las torres de vigilancia, los cercos y murallas perimetrales, etc. La seguridad procedimental, por su parte, se materializa en las tareas protocolarias que los funcionarios del establecimiento desempeñan día a día con el fin de mantener la seguridad del centro. De esta manera, forman parte de la seguridad procedimental los recuentos, los registros, los

y expansivos facilita que la perturbación de la normal convivencia sea una realidad poco exigente a la par que frecuente<sup>214</sup>. Por este mismo motivo, los medios de que disponen los internos para poner en jaque la seguridad de los establecimientos trascienden a la mera fuga o la reincidencia delictiva hasta alcanzar un espectro de conductas tan amplio como imprevisible<sup>215</sup>.

El régimen disciplinario constituye, en este orden de ideas, una herramienta paradigmática para regular y delimitar algunos de los escenarios que pueden poner en riesgo el orden interno de los distintos establecimientos. El aparato sancionador de la administración penitenciaria cuenta con un catálogo escrito de conductas prohibidas que, según reza el art. 41.1 LOGP, “*se dirigirá a garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada*” y, si bien la configuración del régimen disciplinario en prisiones no está exenta de críticas doctrinales –compartidas en muchas ocasiones por el sentir

---

cacheos, el monitoreo de los reclusos por sistemas de vigilancia de circuito cerrado, la intervención eventual de las comunicaciones del penado y otras medidas análogas con idénticos fines de seguridad. Por último, la seguridad dinámica es la que se desarrolla a continuación y la que se vale del propio cuerpo de funcionarios para asegurar el orden mediante el establecimiento de relaciones positivas con los reclusos. Sobre los distintos elementos estructurales de la seguridad penitenciaria en su conjunto, v. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria*, NNUU, Nueva York, 2015. Disponible en línea: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_de\\_Seguridad\\_Dinamica\\_e\\_Inteligancia\\_Penitenciaria.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligancia_Penitenciaria.pdf) [último acceso de 13/06/2020].

<sup>214</sup> El art. 41 LOGP establece que “*el régimen disciplinario de los establecimientos se dirigirá a garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada*”, por lo que, según se mencionaba, a los efectos de perturbar la normal convivencia del centro, no es preciso más que incurrir en responsabilidad disciplinaria –lo cual, considerando la indeterminación de las normas disciplinarias según lo apuntado *ut infra*, no resulta complicado–.

<sup>215</sup> Cuestión que se evidencia con el análisis del catálogo de las infracciones disciplinarias estipuladas en el RP de 1981, que sigue parcialmente vigente en esta materia por remisión expresa del art. 233 RP de 1996. Así pues, la seguridad y el buen orden regimental del centro podría alterarse, entre otras conductas, por “*atentar contra la decencia pública con actos de grave escándalo y trascendencia*” o por “*la divulgación de noticias o datos falsos, con la intención de menoscabar la seguridad del establecimiento*” –art. 108 del RP de 1981, relativo a faltas de naturaleza “*muy grave*”–; por “*organizar o participar en juegos de suerte, envite o azar, que no se hallaren permitidos en el establecimiento*” o por “*la divulgación de noticias o datos falsos, con la intención de menoscabar la buena marcha regimental del establecimiento*” –art. 109 del RP de 1981, relativo a faltas de naturaleza “*grave*”–; y por “*formular reclamaciones sin hacer uso de los cauces establecidos reglamentariamente*”, “*hacer uso abusivo y perjudicial de objetos no prohibidos por las normas de régimen interior*” o por “*cualquier otra acción u omisión que implique incumplimiento de los deberes y obligaciones del interno, produzca alteración en la vida regimental y en la ordenada convivencia y no esté comprendida en los supuestos de los artículos 108 y 109, ni en los apartados anteriores de este artículo*” –art. 110 del RP de 1981, relativo a faltas de naturaleza “*leve*”–. Probablemente por el desfase de su regulación, el catálogo vigente de las infracciones disciplinarias viene criticándose por la indeterminación de muchos de sus términos, la cláusula residual que permite el uso de la analogía, la falta de distinción entre los distintos grados de consumación o lesividad de las conductas o el anacronismo que se revela mediante el empleo de referencias morales –como el de la “*decencia pública*”–. V. CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 355.

general de los reclusos<sup>216</sup>–, el mismo amplía los términos en que debe entenderse la seguridad penitenciaria.

Por otra parte, dado que el régimen disciplinario referido no agota las posibilidades interventoras de la administración por motivos de seguridad, las prerrogativas con que cuenta la institución para afectar los derechos fundamentales de los reclusos también constituyen un indicador del origen que pueden tener los eventuales desórdenes en prisión<sup>217</sup>. Así, si bien puede afirmarse que el orden y la seguridad de los establecimientos penitenciarios ostentan un rol fundamental en la ejecución penal de las condenas, la amplitud e indeterminación de tales conceptos facilita que la desestabilización de la buena marcha interna de los penales pueda traer causa en cuestiones tales como la correspondencia escrita del recluso<sup>218</sup>, las comunicaciones orales que este mantenga con el exterior<sup>219</sup>, el color de la ropa que el mismo vista<sup>220</sup> o incluso la dispensa de fruta por parte de la administración junto con el rancho<sup>221</sup>, entre otras. La seguridad y el buen

---

<sup>216</sup> Críticas ya anticipadas en la nota a pie de página *ibídem* y que en la práctica dan lugar a situaciones kafkianas. El expediente disciplinario 201/2018-2801 del C.P. Madrid II (Alcalá-Meco) a que ha tenido acceso la que escribe ilustra en buena medida lo que se viene señalando en tales términos. El acuerdo sancionador de dicho expediente consigna lo siguiente en su parte de hechos probados: “*El 11/04/2018 sobre las 17:00 en el módulo 10, el funcionario que presta servicio en el módulo observa, al cierre de celdas, que el interno JSR se había marchado a su destino sin haber hecho la cama*”. La Comisión Disciplinaria acordó que tales hechos constituirían una falta grave –art. 109 apartado b) del RP 1981– y la sanción que finalmente se impuso fue la de 30 días de privación de paseos y actos recreativos comunes. Considerando que, tras el cumplimiento de la sanción, la misma debió ser cancelada para la reanudación del disfrute de los permisos –siendo el plazo de cancelación de las faltas graves el de 6 meses–, el interno en cuestión vio perjudicada su trayectoria penitenciaria durante 8 meses por marcharse a su destino “*sin haber hecho la cama*”.

<sup>217</sup> Entre tales prerrogativas podrían mencionarse, sin carácter exhaustivo –pero con notable aplicación en la práctica–, las consagradas en el art. 51.1 y 5 LOGP sobre limitación, suspensión e intervención de las comunicaciones orales y escritas –desarrolladas en los arts. 43, 44 y correlativos del RP– o la estipulada en el art. 75.1 RP que, no estando exenta de crítica en la doctrina, consagra la posibilidad de establecer limitaciones regimentales por motivos de seguridad, entre otros.

<sup>218</sup> Las cartas, que *a priori* podrían parecer inofensivas o inidóneas para amenazar el orden y la disciplina de los centros, en ocasiones han acabado constituyendo un medio muy eficaz para introducir sustancias prohibidas y estupefacientes en los establecimientos penitenciarios, por lo que no sin razón pueden acabar sometidos a estrictos controles de vigilancia y seguridad para prevenir la entrada de drogas en prisión. Paralelamente a ello, la administración también tiene la facultad de intervenir motivadamente el contenido de tales comunicaciones cuando sospechara que las mismas se están empleando para concertar nuevos delitos o para poner en riesgo la seguridad del centro –art. 46 apartado 5º RP–, si bien ello puede colisionar con la literalidad del art. 18.3 CE, que garantiza el secreto de las comunicaciones “*salvo resolución judicial*”.

<sup>219</sup> Tal y como se prevé según *ibídem* para la correspondencia escrita, las comunicaciones orales a través de locutorios también pueden ser objeto de suspensión, restricción e intervención por razones de seguridad –arts. 43 y 44 RP–.

<sup>220</sup> Si bien “*el interno tiene derecho a vestir sus propias prendas*” –art. 20.1 LOGP–, no pocos establecimientos penitenciarios prohíben, por motivos de seguridad, que los reclusos se vistan con ropa azul marino que pudiera asimilarse o confundirse con los uniformes que los propios funcionarios emplean.

<sup>221</sup> En este sentido, resulta ilustrativo el expediente disciplinario 783/2020-2830 del C.P. Madrid VII (Estremera). El acuerdo sancionador del mismo establece los siguientes hechos probados: “*El 22/07/2020*



funcionamiento de la institución penitenciaria, en definitiva, tal y como se conceptúan actualmente dichos términos –con la amplitud e indeterminación que se ha intentado señalar–, se hallan bajo peligro de forma constante, permanente e indefinida. La imprevisibilidad de tales amenazas en términos de naturaleza y entidad, por tanto, obliga a identificar los réditos y beneficios que los distintos elementos de la seguridad dinámica –potenciable desde un mayor uso de la libertad condicional– pueden llegar a ofrecer en este escenario y que, tal y como se ha mencionado anteriormente, son merecedores de un mayor aprovechamiento y reconocimiento en la institución penitenciaria.

La seguridad dinámica puede analizarse desde los distintos beneficios a que su implementación da lugar, por lo que a continuación se desgranar los diferentes aspectos que la caracterizan y que, a su vez, la avalan como un potencial instrumento de gestión de la convivencia pacífica en prisiones. No obstante lo anterior, en términos generales, la seguridad dinámica se define como aquélla que se basa en las aptitudes y habilidades sociales e interpersonales de los propios funcionarios del ámbito de la vigilancia y la seguridad para, por una parte, (1) posibilitar el establecimiento y el mantenimiento de relaciones positivas con los reclusos; por otra, (2) facilitar que el orden pueda basarse en el reconocimiento de la legitimidad de la autoridad que ejerce el personal de seguridad y; por último, (3) influenciar y fomentar la ocupación productiva de los penados en actividades que faciliten y promuevan su reinserción social tras su puesta en libertad.

*i. La seguridad dinámica como útil para el mantenimiento de relaciones positivas*

La consecución de un buen clima en las prisiones deviene fundamental para evitar y prevenir posibles alteraciones de convivencia en los distintos establecimientos, además de para conseguir los fines resocializadores que persiguen las penas. En este orden de ideas, las relaciones interpersonales ostentan un papel determinante sobre el estado general de los penales, pues la diferencia entre una cárcel segura y una que lo sea en

---

*en el módulo de aislamiento se procede a la requisa de la celda ocupada por JACM, encontrando, entre sus pertenencias, tres botellas de 1'5 litros de fruta en proceso de fermentación. Preguntado manifiesta que es para consumo propio". Impuesta la oportuna sanción por la comisión de una falta grave –art. 109 apartado f) del RP 1981–, el penado cuenta que la administración habría dejado de proporcionar fruta temporalmente a los residentes del módulo de aislamiento para prevenir la elaboración y el consumo de destilados caseros o, dicho en otros términos, para prevenir las eventuales alteraciones del orden y la seguridad.*

menor medida puede estar marcada por el contenido preponderantemente positivo o negativo de tales relaciones.

A lo largo de su estancia en prisión, los presos y penados pueden entablar y mantener relaciones ajenas a la administración –con allegados y familiares, con abogados y otros profesionales o autoridades del exterior, con miembros y voluntarios de asociaciones y ONG, con capellanes y religiosos...–, si bien las más frecuentes son las que se dan entre los propios reclusos y entre estos y el funcionariado –ya sea este de la plantilla técnica y de tratamiento o, sobre todo, del área de vigilancia y seguridad–. Dado que estas segundas se establecen y se desarrollan enteramente en el ámbito intramuros de la institución, el interés que ostenta la supervisión y gestión de tales relaciones para la administración deviene uno de los imprescindibles de la seguridad penitenciaria<sup>222</sup>. Es evidente que muchas de estas interacciones escapan al control de la dirección, pero una mejor gestión de las relaciones que los reos mantienen con los operadores públicos no puede más que incidir en favor de los parámetros de seguridad de las prisiones. Si bien la erradicación total de los conflictos entre presos es utópica, la administración debe velar por minimizar hasta suprimir los que eventualmente pudieran emanar de las relaciones mantenidas con sus propios operadores.

Las facultades que la administración ostenta a la hora de decidir la separación interior de sus centros pueden ser interpretadas según lo antedicho. El art. 16 LOGP –cuyo desarrollo puede leerse en el art. 99 RP– establece unos criterios prioritarios de separación para evitar la contaminación criminal entre individuos<sup>223</sup> y, si bien el fin último de tal evitación redundaría en beneficio de la concepción resocializadora de la pena, es indudable que ello también contribuye a la pacificación de las prisiones. Así, por más que el art. 16 LOGP establezca que *“cualquiera que sea el centro en el que tenga lugar el ingreso, se procederá, de manera inmediata, a una completa separación, teniendo en cuenta el sexo, emotividad, edad, antecedentes, estado físico y mental y, respecto de los penados, las*

---

<sup>222</sup> El interés no es exclusivo de este tipo de relaciones, ya que también con respecto a las mantenidas con familiares, allegados y otras personalidades ajenas a la institución, esta ostenta prerrogativas de gestión, control y vigilancia. Anteriormente se mencionaban las que permiten limitar, restringir o intervenir la correspondencia escrita o las comunicaciones orales a través de locutorios, pero ello no obsta para que el control de estas relaciones, cuyo canal se escapa de los muros de prisión, sea más complejo, complicado y limitado que el que aquí se pretende abordar.

<sup>223</sup> SOLAR CALVO, P. y LACAL CUENCA, P., “El sistema de individualización científica: Estructura básica y principios”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, Ministerio del Interior, nº 261, 2018, pp. 90-91.

*exigencias del tratamiento*”<sup>224</sup>, es una atribución expresa del Director “*decidir la separación interior de los internos teniendo en cuenta los antecedentes y circunstancias de cada uno conforme a lo dispuesto en el art. 99 del presente Reglamento*” –art. 280.2.9ª RP–. La gestión de los penales no facilita que se respeten todas las variables que habría que considerar a la hora de decidir la separación de los internos<sup>225</sup>, por lo que, en la práctica, muchos de los criterios previstos en la LOGP deben ser sacrificados en beneficio de otros que se ajusten a las posibilidades materiales de cada uno de los centros y que permitan ordenar la convivencia penitenciaria de acuerdo con la capacidad de ocupación con que cuenta la institución<sup>226</sup>. Asumida la insuficiencia de la administración para respetar todos los criterios que deberían considerarse a la hora de separar unos internos de otros, el orden y la seguridad devienen un factor adicional clave a la hora de permitir o evitar el desarrollo o mantenimiento de las relaciones interpersonales que pudieran llegar a suponer una amenaza para la pacífica convivencia del penal.

---

<sup>224</sup> El precepto prosigue: “*En consecuencia: a) Los hombres y las mujeres deberán estar separados, salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen. b) Los detenidos y presos estarán separados de los condenados y, en ambos casos, los primarios de los reincidentes. c) Los jóvenes, sean detenidos, presos o penados, estarán separados de los adultos en las condiciones que se determinen reglamentariamente. d) Los que presenten enfermedad o deficiencias físicas o mentales estarán separados de los que puedan seguir el régimen normal del establecimiento. e) Los detenidos y presos por delitos dolosos estarán separados de los que estén por delitos de imprudencia*”. Por su parte, el art. 99 RP reproduce los criterios prioritarios preceptuados por la LOGP, añadiendo lo siguiente: 1) la separación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los militares que sean internados en centros penitenciarios comunes, 2) la posibilidad de que los hombres y las mujeres compartan un departamento mixto previo consentimiento y cumplimiento de determinados requisitos y, por último, 3) la posibilidad de que los jóvenes menores de veintinueve años sean trasladados a los departamentos de adultos cuando así lo autorice la Junta de Tratamiento y se ponga en conocimiento del Juez de Vigilancia.

<sup>225</sup> Dado que los centros polivalentes cuentan con un número limitado de módulos, es imposible que la administración cumpla con muchos de los criterios de separación interior que establece la LOGP. Por poner un ejemplo, el C.P. Madrid VII – Estremera –que se inauguró en el año 2008 y es el más nuevo de los de la Comunidad de Madrid– es un centro-tipo que cuenta con 16 pabellones autónomos. De todos estos módulos, dos son los que se destinan a las mujeres reclusas: uno residencial ordinario y uno residencial de respeto. Habida cuenta de que todas las mujeres de Estremera, pues, se encuentran en los módulos 9 o 10 y que su destino en un pabellón u otro atiende a razones de tratamiento, no es posible esperar que la administración pueda separar, además, las presas de las penadas, las jóvenes de las adultas, las primarias de las reincidentes, las que presentan patologías de las que no y las que hubieran cometido un delito doloso de las que lo hubieran cometido por imprudencia. Es evidente que algunos de estos criterios de separación deben sacrificarse por las limitaciones materiales que la realidad impone.

<sup>226</sup> No obstante, es importante hallar un equilibrio entre los criterios que se sacrifican por limitaciones materiales y los que se emplean para ordenar la población reclusa del penal. Tal y como señalan SOLAR CALVO y LACAL CUENCA, en la actualidad la separación interior atiende más a criterios conductuales que a otros factores de evitación de contaminación criminal, por lo que, si bien es cierto que ello facilita la programación de actividades de tratamiento, también lo es que amalgamar delincuentes primarios y penados reincidentes puede propiciar el establecimiento de relaciones criminógenas. V. SOLAR CALVO, P. y LACAL CUENCA, P., “El sistema de individualización científica... *op. cit.*, p. 91.

Lo anterior permite sostener que la administración es plenamente consciente del papel que tales relaciones juegan en el clima de los establecimientos. Consecuentemente, la separación interior de los penales se erige como una herramienta de gran valor para controlar los vínculos que los reos entablan entre sí. Por otra parte, se ha mencionado ya que estas no son las únicas relaciones interpersonales que los penados desarrollan durante el cumplimiento de su condena y, por ende, una correcta gestión de las que mantienen con sus custodios es asimismo imprescindible para mantener los estándares de orden y seguridad en los establecimientos penitenciarios.

Los sistemas que se basan en la seguridad dinámica parten precisamente de la anterior premisa, esto es, son sistemas que se centran en *“el desarrollo por parte del personal de relaciones positivas con los reclusos, basadas en la firmeza y la ecuanimidad, en combinación con el entendimiento de la situación personal y de cualquier riesgo planteado por los reclusos en particular”*<sup>227</sup>. Así pues, el epicentro de esta forma de concebir la seguridad, no son tanto las estructuras físicas de la arquitectura penitenciaria o los procesos que los funcionarios llevan a término de forma reiterada para verificar el orden y la buena marcha del centro, sino las relaciones personales que los servidores públicos mantienen con la población reclusa –que a su vez exigen que las prisiones estén lo más desocupadas posible o, en otras palabras, que se fomente el uso del régimen progresivo y de la libertad condicional para poder operar de forma más cercana e intensa con quienes sí han de estar necesariamente internados–.

ii. *La seguridad dinámica como elemento legitimador del orden en las prisiones*

Otorgarle un mayor reconocimiento al papel que las relaciones entre empleados y administrados pueden desempeñar en la seguridad del centro supone transformar la realidad de todo el sistema. Así se infiere de los estudios publicados sobre calidad de vida

---

<sup>227</sup> Apartado 18.a) de la recomendación Rec (2003) 23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, concerniente a la gestión por la administración penitenciaria de las condenas a perpetuidad y a otras penas de larga duración.

en prisión<sup>228</sup> y, especialmente, del estudio que DRAKE realiza para comparar las diversas formas de orden que se pueden implementar en el entorno penitenciario<sup>229</sup>.

El clima de seguridad de las prisiones puede imaginarse como una balanza en la que las formas de autoridad y la adecuación de los propios reclusos a las mismas se contraponen entre sí. En estos términos, configurar patrones por los que la autoridad se emplee de forma adecuada, equilibrada y justa deviene imprescindible para mantener la estabilidad en los penales<sup>230</sup>: cuanto mayor es la sensación de que la autoridad se impone por la fuerza, menor es la predisposición de los reclusos al mantenimiento del orden y a la conformidad con el régimen<sup>231</sup>. La seguridad dinámica enraíza con tal perspectiva al apostar por una autoridad de consensos, esto es, un escenario en el que los penados toleran, aceptan y respetan la autoridad que ejerce la institución por percibirse como legítima y justa<sup>232</sup>. Dado que tal percepción no nace más que de la forma en que se desarrollan las relaciones con el personal, es fundamental aprovechar el potencial de tales interacciones para mejorar la predictibilidad y aceptabilidad del orden penitenciario.

El trato digno y respetuoso sustituye la imposición del control por la integración del orden, pues el reconocimiento de los derechos inalienables del infractor, en tanto que individuo, facilita que el patrón de las relaciones sea fluido y aceptable –y ello en sentido

---

<sup>228</sup> Este concepto se emplea con reservas por entender que la privación de libertad *per se*, por definición, es incompatible con la calidad de vida.

<sup>229</sup> Algunos estudios sobre la calidad de vida en prisión: MARTÍ BARRACHINA, M., “El estudio de la calidad de vida en prisión. Una revisión bibliográfica de la investigación en España y principales planteamientos internacional”, *InDret*, núm. 3, 2017. Disponible en línea: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1308.pdf> [último acceso de 10/04/2021]; CABRERA CABRERA, P. J. y RÍOS MARTÍN, J. C., *Mil voces... op. cit.*; GALLEGRO DÍAZ, M., CABRERA CABRERA, P. J., RÍOS MARTÍN, J. C. y SEGOVIA BERNABÉ, J. L., *Andar 1km... op. cit.*; POZO CUEVAS, F., NAVARRO ARDOY, L., NAKAHIRA, M. y CUTIÑO RAYA, S., “Cara a cara con la cárcel. La visión de los presos sobre sus condiciones de custodia y resocialización en un centro penitenciario”, *Encrucijadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 16, 2018. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6754585> [último acceso de 10/04/2021]. En cuanto al estudio que se menciona de DRAKE, “La contribución del personal de prisiones al mantenimiento del orden”, *InDret*, núm. 3, 2016. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/314414/404528> [último acceso de 10/04/2021].

<sup>230</sup> La calidad de vida en prisión, de hecho, se mide comúnmente en consideración de estos parámetros: “La calidad de vida en prisión tiene que ver con cuánto de legítimo se percibe lo que en el centro ocurre”. POZO CUEVAS, F., NAVARRO ARDOY, L., NAKAHIRA, M. y CUTIÑO RAYA, S., “Cara a cara con... op. cit.”, p. 7.

<sup>231</sup> En un sentido inverso, la balanza también opera de forma contraria: cuando son los penados los que ostentan el control de los penales, las formas de autoridad quedan profundamente desacreditadas.

<sup>232</sup> Este fenómeno constituye lo que recientemente se ha denominado *cultura de la confianza*, que se basa en la percepción de que el sistema funciona, que el personal satisface las expectativas procedimentales legalmente previstas, que la actuación del mismo está plenamente justificada en tanto que se basa en conocimientos experimentados y que la autoridad que se detenta, por lo tanto, es legítima y merecida. DRAKE, D. H., “La contribución... op. cit.”, p. 10.

bidireccional, tanto para los penados como para el personal—. Bajo esta concepción, la seguridad deja de ser impuesta para pasar a ser consensuada, esto es, son los propios reclusos los que contribuyen al mantenimiento de la misma en tanto no se quiebren sus expectativas legítimas de trato digno y previsible<sup>233</sup>. Esto requiere que las prisiones estén dotadas de personal de manera suficiente porque la alteración de las propias rutinas procedimentales puede hacer que tales relaciones se desestabilicen. En este sentido, la balanza antedicha puede verse alterada por incidentes tales como la falta de previsibilidad –por ejemplo, de no saber cuándo se va a atender una solicitud–, de las variaciones o disfunciones en el procedimiento –si lo que antes se demoraba una semana, ahora se demora tres– y del propio desinterés que la administración pueda mostrar con respecto a la resolución de esos incidentes. Todo ello contribuye a la desconfianza e inseguridad de los reclusos, por lo que las relaciones interpersonales pueden ser muy beneficiosas en términos de orden en la medida en que la administración sea capaz de atender y satisfacer las demandas legítimas de los reclusos. Aun así, la satisfacción de tales demandas no garantiza *per se* que la autoridad sea percibida como legítima, por lo que dicha percepción depende más del trato dispensado –justo, digno y respetuoso– que de los propios resultados<sup>234</sup>.

Esta manera de entender la seguridad, no obstante, no ha de ser entendida como una concesión hacia los presos<sup>235</sup>. No se trata de desvirtuar el poder que la institución ejerce sobre los administrados mediante la permisividad de lo impermissible, sino de facilitar que el mismo pueda ser percibido como justo y legítimo en todo momento. La autoridad no puede dejar de valerse de las herramientas disciplinarias y coercitivas de que dispone

---

<sup>233</sup> Expectativas que en todo caso incluyen la aplicación del sistema progresivo y libertad condicional.

<sup>234</sup> Concepción ARENAL –quien dedicó gran atención a la necesidad de educar y capacitar a los funcionarios para que supieran *formar buenos hábitos* y, sobre todo, *destruir los malos*– lo sintetizó de la siguiente manera: “*Con un personal inteligente y honrado se puede hacer mucho bien, por malo que sea el sistema penitenciario que se adopte; con personas ignorantes e inmorales, imposible es tener éxito con el sistema más perfecto*”. De la autora, Estudios penitenciarios, Madrid, 1895, parte IV, capítulo XVI (se consulta la edición de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes). Disponible en línea: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/estudios-penitenciarios--0/html/> [último acceso de 16/04/2021].

<sup>235</sup> De hecho, el *Manual de seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria* de las NNUU prevé que la implementación de la seguridad dinámica pueda resultar en actos de manipulación o soborno por parte de los reclusos para intentar que el personal de seguridad realice actos prohibidos a su favor –introducción de drogas, colaboración en la evasión, tratos de favor...–. Tales riesgos deben ser contrarrestados con una capacitación adecuada del personal –especialmente en materia de inteligencia emocional–, así como con la previsión de procedimientos de rotación y denuncia que permitan garantizar la adecuación integral de los centros y sus plantillas a la legalidad estipulada. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Manual de Seguridad Dinámica... op. cit.*, pp. 41-43.

cuando un penado incurre en las causas que la norma prevé para su aplicación<sup>236</sup>, pero hacerlo bajo un estricto sometimiento a la legalidad –sin incurrir en abusos procedimentales– es fundamental para reforzar la percepción de estabilidad, justicia y previsibilidad.

Por otra parte, debe ponerse en valor el potencial que las relaciones dinámicas detentan en términos de prevención de conflictos; en primer lugar, porque la confianza depositada en el personal de seguridad facilita que los penados puedan acudir al mismo con expectativas de resolución antes de que el conflicto se suceda y, en segundo lugar, porque la propia interacción permite recolectar inteligencia que de otro modo no podría obtenerse y que sirve a una gestión más eficiente de los riesgos –no únicamente de cara a la seguridad del establecimiento, sino también de cara a la integridad y seguridad de los propios reclusos<sup>237</sup>–.

En este orden de ideas, huelga decir que tanto los abusos físicos y psicológicos como la corrupción que eventualmente pudieran protagonizar quienes conforman la institución constituyen un flaco favor a la totalidad de la misma –y ello no solamente en términos de seguridad, sino también de reputación y prestigio, entre otras–. Por ese mismo motivo, no solamente es necesario que la administración responda ante tales agravios con severidad y rotundidad –máxime cuando se produjeran abusos de trato<sup>238</sup>–, sino que también lo es que mejore los procedimientos internos de denuncia para anteponer el interés general al corporativismo<sup>239</sup>. En cualquier caso, dado que muchos profesionales de la institución

---

<sup>236</sup> No responder conforme a lo previsto en la norma mermaría los niveles de certeza, seguridad y previsibilidad con que opera la administración, por lo que no es la inaplicación de la disciplina lo que confiere legitimidad a la administración, sino la aplicación de ley conforme a sus términos en cualquier extremo.

<sup>237</sup> Así, por ejemplo, en la detección de ideas de suicidio. La seguridad penitenciaria se asocia comúnmente a su vertiente colectiva de orden convivencial en los establecimientos, pero no ha de descuidarse que la misma integra también una vertiente individual por la que la administración se erige garante de la seguridad e integridad física y psíquica de cada uno de sus administrados.

<sup>238</sup> El Consejo de Europa ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de implementar mecanismos tajantes por los que depurar las eventuales responsabilidades en que pudieran incurrir los propios integrantes de la administración en estos términos. Al respecto, resulta ilustrativa la guía de implementación del art. 3 CEDH: CONSEJO DE EUROPA, *The prohibition of torture. A guide to implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, nº 6, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2002. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/168007ff4c> [último acceso de 16/04/2021].

<sup>239</sup> El *Manual de seguridad dinámica* referenciado anteriormente ofrece algunas ideas de interés al respecto: “El personal penitenciario que tenga razones suficientes para creer que se ha producido una violación del código de ética o que sospecha que podría producirse, informará el hecho a sus superiores y, cuando resulte necesario, a otras autoridades correspondientes<sup>14</sup>. Frecuentemente, esta acción se la denomina “denuncia”. Al hacerlo, el personal puede quedar en una posición vulnerable, donde puede ser intimidado o marginado por sus pares o por sus propios jefes. Se debería implementar medidas apropiadas, con el fin de alentar las denuncias de conductas indebidas por parte del personal. Esto puede incluir garantía de

desempeñan un trabajo mecánico de apertura y cierre de puertas –nada estimulante– es de interés que la institución vele por el cuidado y reconocimiento de sus empleados, propiciando que también entre ellos pueda darse el intercambio dinámico y positivo sobre el que se viene reflexionando.

En suma, la seguridad de las prisiones sería más eficiente si la misma se centrara en las personas –que son concretas– y no en los riesgos –que son abstractos–. No se trata de cosificar las interacciones mantenidas entre el personal y los presos para ponerlas al servicio de la administración –ello sería éticamente cuestionable<sup>240</sup>–, sino en dotarlas de un contenido más justo, más amable y más humano que permita mayores garantías en la consecución de los fines penales.

*iii. La seguridad dinámica como instrumento del principio de resocialización*

Otra de las ventajas colaterales de los sistemas de seguridad dinámica es que los mismos contribuyen activa y positivamente a la consecución de los fines de la pena. Anteriormente se señalaba que todas las relaciones –todas, con independencia de que se pretenda o no– son susceptibles de producir un influjo bidireccional sobre sus interlocutores, por lo que es preciso potenciar la calidad de las relaciones habidas entre el personal de seguridad y los reclusos para que dicha influencia pueda ser lo más positiva, inspiradora y motivacional posible. Tal intensificación relacional solo es posible manteniendo un volumen de población reclusa que lo permita, por lo que en ningún momento ha de perderse de vista que todos estos planteamientos se erigen como fórmulas que podrían adoptarse para mejorar la totalidad del sistema desde la incrementación del uso de la libertad condicional. Se decía al principio que el instituto de interés estaba capacitado para generar un *totum revolutum* –positivo– en el conjunto de las prisiones y, tal y como se viene evidenciando, el mismo detenta un gran potencial para incidir en múltiples realidades de la praxis penitenciaria.

---

*confidencialidad, apoyo del director, seguridad para “denunciantes” potenciales, considerando que su información será valorada y que no serán tratados de forma adversa en el caso que tengan la valentía de presentar la denuncia”. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), Manual de Seguridad Dinámica... op. cit., p. 43.*

<sup>240</sup> DRAKE se hace eco de esta cuestión, ya que una cosa es que las relaciones entre el personal y los internos puedan ser positivas e interactivas, y otra bien distinta es que las mismas estén contaminada y únicamente abocadas a la finalidad de reunir inteligencia. De la autora, “La contribución... op. cit., p. 7.



En este sentido, la participación conjunta en las actividades rutinarias del penal deviene una manera óptima de romper y superar la percepción polarizada que habitualmente *enfrenta* a quienes llevan uniforme con quienes no lo llevan. Es necesario superar la visión *del gato y el ratón* para instaurar una que pueda servir al desarrollo y crecimiento de los penados. Los funcionarios han de estar formados en inteligencia emocional para poder entender y comprender el proceso vital por el que atraviesan sus administrados. La escucha, la empatía y el acompañamiento posibilita que las relaciones humanas se den de forma amable y enriquecedora, por lo que a ello ha de aspirar nuestro personal de vigilancia y seguridad<sup>241</sup>. Las actividades diarias ofrecen una oportunidad idónea para conocer a esas personas, que en no pocas ocasiones se sienten devastadas, aisladas y perdidas: el parchís, el café, el patio... hay una oportunidad en cada instante.

No se aboga por un modelo de relaciones paternalistas<sup>242</sup>, pero sí por uno de escucha que convierta en epicentro a las personas y sus necesidades. Los vínculos basados en la confianza refuerzan la seguridad propia, estimulan la buena conducta y mejoran el clima del entorno. A su vez, las relaciones positivas facilitan que los reclusos se mantengan activos y ocupados, por lo que la ansiedad que intrínsecamente se manifiesta con la privación de libertad puede verse mitigada: se mejoran los estadios psicológicos y emocionales de las personas, se reduce el tiempo que pueden dedicarle al pensamiento rumiante o disruptivo y se facilita el desempeño de los propios funcionarios. Para todo ello, tal y como se ha dicho ya anteriormente, es preciso que el personal de vigilancia y seguridad reciba formación adecuada, pero también un mayor reconocimiento en el rol que desempeñan en el contexto del tratamiento resocializador<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> Debe apuntarse, no obstante, que todos estos extremos han de acompañarse del trato justo y legítimo anteriormente referido, ya que lo contrario sería inoperante y carente de interés: no puede producirse un acercamiento sincero y positivo si, por ejemplo, el mismo se acompaña de un uso indebido del régimen disciplinario. La REC (2003)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 9 de octubre de 2003, relativa a la gestión de las administraciones penitenciarias de condenados a cadena perpetua y a otras penas de larga duración se ocupa también de estas cuestiones: *“El concepto de la seguridad dinámica implica que el personal penitenciario subalterno debe que estar capacitado y motivado para desarrollar buenas relaciones personales con los reclusos, para entenderlos y comprenderlos como individuos, para ofrecerles ayuda en sus problemas personales con empatía y para involucrarse con ellos mediante un diálogo con un sentido particular”*, párr. 73.

<sup>242</sup> La percepción paternalista pertenece a los tiempos del correccionalismo, donde se consideraba que la conducta desviada del preso debía ser corregida. Actualmente, ha de estimarse que el Estado no es poseedor de una moral superior a la de los individuos y que, por ende, la libre personalidad de aquellos debe anteponerse a las imposiciones morales de cualquier tipo. El sentido positivo de la escucha no puede confundirse con la apología o el adoctrinamiento moral.

<sup>243</sup> Ello requiere, entre otras cosas, que tengan más protagonismo en la toma de decisiones de las Juntas y el JVP, es decir, que puedan emitir informes, que su visión sea tenida en cuenta y que se les reconozca una

Si bien los vigilantes pueden no ser técnicos, son las personas con las que mayor contacto tienen los presos: son la carta de presentación del tratamiento resocializador –desde su vertiente informal<sup>244</sup>; el ejemplo con que ha de predicar quien quiere educar; las personas que más acompañamiento pueden ofrecerle al penado durante el cumplimiento de su condena. A mi juicio, el Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias es un diamante en bruto –actualmente infravalorado e infraexplotado<sup>245</sup>–, pese a tener un potencial incuestionable en términos de resocialización –y seguridad–. Por todo lo anterior, el tratamiento no puede limitarse a su concepción técnica, sino que ha de diseñarse con una perspectiva integral que incorpore todo lo que tiene cabida en el día a día de las prisiones –tiempos muertos, horarios de comidas, rutinas de seguridad, espacios de recreación y deporte...–.

### *c) Involución y realidad de la seguridad dinámica en España*

Los años de la Transición fueron clave para el penitenciarismo español reciente. Buena parte de la realidad penitenciaria actual –incluyendo ello la escasa aplicación de la libertad condicional– es consecuencia directa del legado que nos dejó aquella época, por lo que es de interés realizar una breve contextualización para entender cómo nuestro pasado más reciente ha podido erigirse en obstáculo para la implementación de los sistemas de seguridad dinámica que se vienen defendiendo en estas páginas. Hace poco más de cuarenta años, las prisiones franquistas tuvieron que transformarse de forma necesaria para dar paso al sistema de ejecución penal que todavía hoy sigue vigente y, si bien no se

---

mayor participación en la progresión y el tratamiento de los penados –que a su vez pueda servir para reducir la carga de quienes se ocupan del tratamiento técnico–. También ROLDÁN BARBERO alude a este extremo en “El uso de la libertad... *op. cit.*, p. 14.

<sup>244</sup> En este sentido, interesa llamar la atención sobre los protocolos de ingreso que emplean las prisiones escandinavas donde la seguridad dinámica está perfectamente integrada –en particular la prisión de Halden, Noruega, que es reputada por ser una de las cárceles más humanitarias del mundo–. En tales prisiones, el trámite de ingreso es similar al que se llevaría a cabo para ingresar en un hospital, por lo que la ausencia de medios intimidatorios –como el ruido que hacen las propias puertas al abrirse y cerrarse–, así como el acompañamiento cálido y cercano de quienes en ese momento presencian una vivencia marcada por el miedo y la incertidumbre, facilita que el individuo pueda predisponerse a ser tratado y abordado por quienes conforman la institución.

<sup>245</sup> Esta es una percepción personal basada en la experiencia. Ha de ponerse en valor la voluntariedad de aquellos funcionarios que, *motu proprio*, se integran en el día a día de los penados para interactuar con ellos, construir relaciones positivas, amenizar su tiempo de condena y mejorar el clima general. Los penados hablan de ellos con gran respeto y gratitud, llegando a sentirse emocionalmente en deuda por la impronta de su trato y confianza. El hecho de que ello constituya la excepción y no la regla permite sostener que se han de hallar fórmulas para exprimir al máximo el potencial humano de nuestros operadores públicos, actualmente desmerecido.

pretende hacer aquí un repaso exhaustivo de lo que aquellos años supusieron para la institución penitenciaria<sup>246</sup>, sí es preciso contextualizar el nacimiento de la Ley Orgánica General Penitenciaria para entender algunas de las estructuras sobre las que se asienta nuestro sistema en materia de seguridad. La LOGP nació en una época especialmente convulsa para las prisiones y, siendo indiscutible que su aprobación marcó un antes y un después en la propia concepción de la pena privativa de libertad, también lo es que su elaboración y aprobación no pudieron escapar a lo que el contexto histórico y social urgía<sup>247</sup>.

La muerte de Franco dio lugar a la excarcelación de los opositores políticos que se habían mostrado contrarios a la dictadura, pero también a un indulto real general aplicable a 3.302 reclusos, 1.879 penados y 1.423 preventivos<sup>248</sup>. No obstante esto, los presos políticos no quedarían satisfechos mientras no se les concediera la amnistía y se despenalizaran las conductas por las que habían sido encarcelados –esto es, mientras no se democratizara el sistema penal–, pues lo contrario no les ofrecía ninguna garantía de permanencia en libertad. Por su parte, los presos comunes –y, especialmente, los reclusos de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social<sup>249</sup>, que también se consideraban “*presos de Franco*”<sup>250</sup>– echaban en falta una Amnistía General como la que se produjo con la proclamación de la II República en 1931<sup>251</sup> y, finalmente, acabaron constituyendo

---

<sup>246</sup> Al respecto, v. LORENZO RUBIO, C., *Cárceles en llamas. El movimiento de presos sociales en la Transición*, Ed. Virus, Barcelona, 2013. El autor realiza un interesante y detallado recorrido por el estado de las prisiones españolas desde la muerte de Franco hasta la aprobación de la LOGP.

<sup>247</sup> Tal y como diría el propio García Valdés, “*el contexto político en que se elaboró esta disposición [la LOGP], clave en la Transición, tuvo unas características especiales*”. V. GARCÍA VALDÉS, C., “*Que cuarenta años no es nada*”: Derecho Penitenciario español, antecedentes y Ley General Penitenciaria”, *ADPCP*, Vol. XXII, 2019, p. 19. Disponible en línea:

[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10000700030](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10000700030) [último acceso de 10/08/2020].

<sup>248</sup> El indulto supuso la conmutación total de las penas inferiores a 3 años, además de las siguientes reducciones: la mitad de la pena para las de entre 3 y 6 años, la cuarta parte para las de entre 6 y 12 años, la quinta parte para las de entre 12 y 20 años y la sexta parte para las de más de 20 años. En todo caso se excluían las impuestas por conmutación de la pena de muerte, los delitos de terrorismo y los de tipo monetario. V. LORENZO RUBIO, C., *Cárceles en...*, p. 97.

<sup>249</sup> Ley 16/1970, de 4 de agosto, de peligrosidad y rehabilitación social. Fue derogada por la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del vigente Código Penal.

<sup>250</sup> V. LORENZO RUBIO, C., *Cárceles en...*, p. 104.

<sup>251</sup> Amnistía que se produjo el 14 de abril de 1931 mediante un decreto del siguiente tenor: “Se concede la más amplia amnistía de todos los delitos políticos, sociales y de imprenta, sea cual fuere el estado en que se encuentre el proceso, incluso los ya fallados definitivamente, y la jurisdicción a que estuvieren sometidos. Se exceptúan únicamente los delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos y los de injuria y calumnia a particular perseguidos en virtud de querrela de éstas”. V. “Decreto concediendo amnistía de todos los delitos políticos, sociales y de imprenta”, 15/04/1931, *Gaceta de Madrid*. Disponible en línea: <http://www.filosofia.org/hem/dep/boe/9310415d.htm> [último acceso de 10/08/2020].

la COPEL –la Coordinadora de Presos en Lucha–, que sería la plataforma desde la que los presos comunes imitarían las maniobras reivindicativas de los políticos.

Los primeros aprendieron de los segundos<sup>252</sup>, las prisiones se convirtieron en un polvorín y la violencia se expandió –gracias, en parte, a la repercusión social y mediática que alcanzaron aquellos acontecimientos en el exterior– por los distintos penales. Las autolesiones, las huelgas de hambre, los motines y los continuos secuestros de funcionarios de prisiones se convirtieron en la moneda de cambio para reclamar la libertad y las reformas que el sistema penal y penitenciario necesitaba. La tensión siguió en aumento hasta alcanzar su culmen durante el mes de marzo de 1978: Agustín Rueda moriría estando preso en Carabanchel después de no poder resistir la brutalidad de un interrogatorio<sup>253</sup> y los GRAPO no tardarían más de una semana en corresponder su muerte con el asesinato de Jesús Haddad –Director General de IIPP por entonces–<sup>254</sup>.

En tal contexto de conflicto, agresividad y violencia se nombró a García Valdés para ejercer las funciones que Haddad dejó vacantes<sup>255</sup>. El artífice y redactor de la vigente LOGP se encontró con un escenario nada halagüeño para poner en práctica su ideal reformador. Tal y como él mismo ha sostenido en ininidad de ocasiones, *“la oleada de motines y destrozos, especialmente del año 1977, en la mayoría de nuestras prisiones, impulsados por el deseo ferviente de cambio y por la posibilidad –falsa y, en*

---

<sup>252</sup> Así lo cuenta Manuel Martínez, que vivió aquellos convulsos años desde Carabanchel, en su autobiografía: *“A mediados del año 1977 habíamos reproducido la organización de los presos políticos mediante pequeñas asambleas, pequeñas comunas”*. ROMERO, E., *Autobiografía de Manuel Martínez*, Ed. Pepitas, La Rioja, 2019, p. 52.

<sup>253</sup> La muerte de Agustín Rueda se certificó el 14 de marzo de 1978 tras recibir una paliza en el curso de un interrogatorio. Jesús Haddad ordenó el cese de los responsables de Carabanchel –incluyendo al Director– y la Justicia acabó condenando a varios funcionarios por sendos delitos de lesiones graves, coacciones e imprudencia temeraria con resultado de muerte. Se les aplicó la agravante genérica de prevalimiento de carácter público, si bien se reconoció que, de haber estado tipificado ya en ese momento el delito de torturas –incluido en el CP en 1983–, los hechos enjuiciados se habrían calificado conforme al mismo. “Penas de 6 a 9 años para los funcionarios del caso ‘Rueda’” por José Yoldi, 10/02/1988, *El País*. Disponible en línea: [https://elpais.com/diario/1988/02/10/sociedad/571446003\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1988/02/10/sociedad/571446003_850215.html) [último acceso de 10/08/2020].

<sup>254</sup> Jesús Haddad murió acribillado a balazos en su coche oficial la mañana del 22 de marzo de 1978. “Asesinato del Director General de Instituciones Penitenciarias. El atentado fue cometido por tres jóvenes” por Pedro Montoliu, 23/03/1978, *El País*. Disponible en línea: [https://elpais.com/diario/1978/03/23/espana/259455607\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1978/03/23/espana/259455607_850215.html) [último acceso de 10/08/2020].

<sup>255</sup> También él sería objeto de un fallido atentado por los GRAPO durante el mes de abril de 1979. “Los GRAPO reivindican el fallido atentado contra Carlos García Valdés”, 12/04/1979, *El País*. Disponible en línea: [https://elpais.com/diario/1979/04/12/espana/292716014\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1979/04/12/espana/292716014_850215.html) [último acceso de 10/08/2020].

*consecuencia, manipulada– de una inminente amnistía para los presos comunes, sembró de incertidumbre la reforma que se pretendía”*<sup>256</sup>.

El destroz generalizado de las prisiones por aquel entonces y la promulgación de la LOGP, que prometía una nueva concepción de la pena privativa de libertad para la consecución de la reinserción social y, sobre todo, la judicialización de la misma en aras de evitar muchos de los problemas que acarreaba la exclusividad administrativa de la ejecución, puso de manifiesto la necesidad de construir nuevas prisiones. La LOGP fue un hito en aquellos años de convulsión y, si bien es cierto que marcó un antes y un después en aspectos muy diversos relacionados con la ejecución penal, también lo es que uno de esos aspectos fue –y sigue siendo– el arquitectónico. No cabe duda de que la configuración de los “centros-tipo” –o, en vulgata, las “macrocárceles”– son consecuencia directa tanto de la LOGP<sup>257</sup>, como de la conflictividad vivida durante la Transición.

Los centros existentes hasta el momento –de planta radial o poste telefónico en su mayoría–, además de estar en muy malas condiciones por su antigüedad –algunos tenían más de 100 años<sup>258</sup>– y por los sucesos violentos del momento histórico, no satisfacían muchos de los principios proclamados por la LOGP: principio de capacidad máxima –art. 12.2 LOGP–, de habitabilidad –art. 19.2 LOGP–, de conformación –art. 13 LOGP–, de dotación –art. 14 LOGP–, principio celular –art. 19.1 LOGP–, etc. Era necesario construir nuevas cárceles para, por una parte, dignificar al preso a través de la mejora de las condiciones materiales y las instalaciones penitenciarias y, por otra, poder llevar a término el tratamiento penitenciario instituido en epicentro y prioridad de la ejecución penal.

Los centros-tipo se concibieron como una solución integral a todas las necesidades del momento y los planes de desarrollo e inversión empezaron a prever la construcción de estas nuevas prisiones<sup>259</sup>. Los mismos satisfacían las necesidades del nuevo tratamiento

---

<sup>256</sup> VALDÉS GARCÍA, C., “Que cuarenta años... *op. cit.*, p. 20.

<sup>257</sup> Al respecto, v. LUENGO BORRERO, I., “La Ley Orgánica General Penitenciaria catalizadora de la reforma de la arquitectura penitenciaria”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra-2019, pp. 169-181.

<sup>258</sup> GARCÍA VALDÉS, C., *Apuntes históricos del Derecho Penitenciario español*, Edisofer, Madrid, 2014, p. 36.

<sup>259</sup> A este periodo pertenecen centros tales como Herrera de la Mancha (1979), Ocaña II (1981), Puerto de Santa María (1981), Nanclares de Oca (1981) o Alcalá-Meco (1982), entre otros. V. LUENGO BORRERO, I., “La Ley Orgánica... *op. cit.*, p. 172

mediante la construcción de instalaciones que así lo facilitaran –escuelas, bibliotecas, instalaciones deportivas y recreativas, etc.–<sup>260</sup>, al tiempo de facilitar también el aislamiento y la atomización de los grupos que pudieran poner en riesgo la pacífica convivencia de los establecimientos gracias a su distribución por módulos<sup>261</sup>.

Además del diseño modular “*antimotines*”<sup>262</sup>, las nuevas prisiones incorporan el uso de la informática y la tecnología en las labores de vigilancia y, si bien es indudable que ello facilita el trabajo de la administración con mayor seguridad para su personal, también lo es que reduce el contacto humano de los funcionarios con los presos. En la actualidad, la inmensa mayoría de las puertas y cancelas de las prisiones se encuentran mecanizadas. Los funcionarios del área de vigilancia y seguridad pueden desempeñar buena parte de sus funciones desde una garita o puesto de control, por lo que el contacto directo con el recluso es muy limitado. Este no tiene que producirse siquiera en la gestión del día a día del preso –presentación de instancias, resolución de dudas o incidencias, recepción y entrega de correspondencia, gestión de actividades...– porque, salvo elección del propio funcionario en contra, la relación entre el preso y el personal de seguridad puede solventarse en buena medida a través de la ventanilla de la garita.

Los centros-tipo no se diseñaron pensando en el potencial que la seguridad dinámica ofrecía porque, evidentemente, el contexto histórico exigía que la seguridad de las cárceles, en general, y la de los funcionarios, en particular, se erigiera en una absoluta prioridad. Tal seguridad se consiguió sacrificando las relaciones interpersonales entre presos y funcionarios para evitar secuestros y amotinamientos, por lo que, superada ya la excepcionalidad de la época de la Transición, sería de interés revertir el proceso de polarización entre presos y vigilantes para aprovechar las virtudes de la seguridad

---

<sup>260</sup> Todo ello conforme al principio de conformación y dotación que establecen los arts. 13 y 14 de la LOGP, respectivamente.

<sup>261</sup> A ello refiere Javier Ávila Navas, que participaría a finales de los años ochenta y principio de los noventa en las acciones impulsadas por APRE –Asociación de Presos en Régimen Especial–, mayormente inspiradas en las de la ya extinta COPEL: “*La estructura resultante afecta decisivamente a los presos de primer grado, ya que antes había unos pocos centros de “alta seguridad” donde no había más remedio que concentrar a los “presos peligrosos”, pero ahora se puede disponer de módulos FIES o de Régimen Especial en cada una de las muchas macrocárceles ya construidas, totalmente aislados del resto de la población reclusa y dispersos por todo el territorio estatal. Eso permite la atomización en pequeños grupos de los presos rebeldes. No juntan en un mismo módulo a más de dos o tres chavales, puedes llegar a estar años en un penal donde tienes amigos y nunca les ves, porque el sistema modular convierte las cárceles en algo semejante a paneles de abeja, en muchas cárceles dentro de un mismo recinto, con diferentes regímenes*”. ÁVILA NAVAS, J., *Un resquicio para levantarse. Historia subjetiva de la Asociación de Presos en Régimen Especial*, Imperdible, Madrid, 2014, pp. 247-248.

<sup>262</sup> Con ese término las refiere LORENZO RUBIO, C. en *Cárceles en... op. cit.*, p.363.

dinámica<sup>263</sup>. Potenciar las relaciones positivas entre unos y otros, no solamente contribuye a la mejora de la seguridad penitenciaria en su conjunto, sino que también permite que el personal de vigilancia participe en la reinserción del penado. La humanización del vínculo entre los primeros y los segundos puede permitir que el preso perciba mayor legitimidad en el desempeño de las funciones de aquéllos, siendo dicha percepción el medidor principal de la calidad de vida en prisión<sup>264</sup>.

Con todo, es preciso que la política penitenciaria vuelva a confiar en el preso para que, a través de la empatía, la comprensión, las relaciones positivas y el trato humano, puedan redefinirse dinámicas de seguridad que no renuncien al potencial resocializador del personal de vigilancia<sup>265</sup>. Si bien es cierto que el perfil de nuestra población reclusa ha cambiado notablemente desde la Transición<sup>266</sup>, también lo es que no tiene sentido mantener los modelos de seguridad que entonces tuvieron que adaptarse por las necesidades del momento.

La adopción de mayores estrategias de seguridad dinámica no puede más que entenderse de forma positiva en todos los aspectos. La misma favorece al preso y al penado, por

---

<sup>263</sup> A esta polarización refiere también VALVERDE MOLINA, J., en *La cárcel y sus consecuencias: la intervención sobre la conducta desadaptada*, Ed. Popular, Madrid, 1997. Disponible en línea: [http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=206-la-carcel-y-sus-consecuencias&category\\_slug=carceles&Itemid=100225](http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com_docman&view=download&alias=206-la-carcel-y-sus-consecuencias&category_slug=carceles&Itemid=100225) [último acceso de 10/08/2020]. El autor reproduce la opinión de un preso sobre esta materia en los siguientes términos: “*Un gran obstáculo para la existencia de unas relaciones interno-funcionario es la desconfianza de los funcionarios, que creen que los presos están intentando engañarles en todo momento, al tiempo que piensan que todos los presos son ignorantes, irresponsables e incapaces de organizar su propia vida, eternos menores de edad, en suma. En no pocos casos, además, el funcionario contempla al preso como un ser antisocial al que es lógico y benéfico mantener encerrado. Opiniones así, hacen que el funcionario se crea un ser superior, con lo que la distancia entre el interno y el funcionario se agranda, y el autoritarismo y el despotismo de este último tiende a aumentar también, manteniéndose los roles de vigilante y vigilado fomentados por un sistema penitenciario para el que evitar las evasiones de presos es el principal objetivo*”, p. 54.

<sup>264</sup> POZO CUEVAS, F., NAVARRO ARDOY, L., NAKAHIRA, M. y CUTIÑO RAYA, S., “Cara a cara con... *op. cit.*”, p. 10.

<sup>265</sup> Tal y como ya se ha expuesto anteriormente, este ideal forma parte del legado de Concepción Arenal, quien, ya en 1985, escribiría lo siguiente: “*A los profesores incumbe [...] calmar la exaltación de los que se desesperan, combatir la ignorancia de los que yerran, levantar a los que se abaten y consolar a los que no hallan consuelo; ellos deben visitar también a los reclusos que, aunque no recién entrados, por una circunstancia cualquiera necesitan especial atención y más fuerte apoyo*”. ARENAL, C., *Estudios Penitenciarios*, Madrid, 1985. Disponible en línea: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/estudios-penitenciarios--0/html/> [último acceso de 10/08/2020].

<sup>266</sup> LORENZO RUBIO relaciona los cambios en el perfil de nuestra población reclusa con la difusión del consumo de drogas y la consecuente expansión del VIH, la aplicación de medidas de emergencia que ponen en cuestión los principios del garantismo penal, la creación de los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento –FIES–, la incidencia de los fenómenos migratorios en el sistema penal, las políticas de intolerancia originarias de los EEUU, etc. V. LORENZO RUBIO, C., “‘El mal necesario’ o la política penitenciaria en la Transición”, *Revista Mientras Tanto*, nº 99, 2006, p. 98. Disponible en línea: <https://previa.uclm.es/Grupo/EPiP/pdf/CesarLorenzo/El%20Mal%20necesario%20o%20la%20pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20en%20la%20transici%C3%B3n.pdf> [último acceso de 10/08/2020].

cuanto se le dignifica a través del trato humano, se mejora su calidad de vida y se mitigan parcialmente los efectos perniciosos de la reclusión mediante el acompañamiento activo; beneficia al propio cuerpo de vigilantes y a la administración en su conjunto, por cuanto a los primeros se les concede un mayor papel en el tratamiento de los reclusos y a la segunda se le facilita la gestión del orden y la seguridad interna; y, por último, es de interés para toda la sociedad en su conjunto, por cuanto las relaciones positivas y de confianza que los reclusos han hallado en la institución son clave para poder retornar a la libertad con las habilidades y aptitudes que la convivencia social exigen.

Por todo lo que la seguridad dinámica puede aportarle a nuestro sistema de prisiones, es necesario fomentar el uso de instituciones progresivas como lo pueda ser la propia libertad condicional. Controlar las tasas de ocupación de la red penitenciaria es imprescindible para poder redimensionar el fenómeno de la seguridad desde una perspectiva dinámica que, además de velar por el orden y la convivencia en los penales, prevea la promoción de relaciones más humanas sobre las que asentar el tratamiento penitenciario y, por ende, los fines resocializadores de la pena.

### **2.2.3. Reducción de los costes públicos**

La libertad condicional corre la suerte de poder incidir de forma notable y directa en la vida económica de la administración penitenciaria. Como ya se ha mencionado anteriormente, su régimen de concesión se ha instrumentalizado en no pocas ocasiones para poder optimizar la gestión de los limitados recursos con que cuenta la institución. Es evidente que el mantenimiento de una persona en prisión tiene un coste que debe ser sufragado con cargo a los presupuestos generales del Estado. Por ende, un mayor o menor volumen poblacional en prisión requerirá una mayor o menor cantidad de fondos públicos para el mantenimiento de la administración, en general, así como para la consecución de los fines constitucionales asignados a la pena privativa de libertad, en particular.

#### ***a) Aproximación a los datos numéricos***

Resulta difícil dar comienzo a este apartado sin antes hacer una llamada a la prudencia. El análisis de los fundamentos pragmáticos que se viene realizando exige de manera



inexcusable que se aborden las cuestiones económicas que siguen a continuación, pero los datos estadísticos que se han empleado para ello no ofrecen la fiabilidad que sería deseable y ello es algo que no puede pasar inadvertido. En todo momento se han manejado fuentes públicas para minimizar los sesgos interesados en que podrían incurrir las de otro tipo<sup>267</sup>, pero finalmente ha resultado que en los propios datos oficiales hay desajustes e irregularidades que impiden la extracción de conclusiones que reflejen el estado real de la cuestión<sup>268</sup>. Las distintas fórmulas que pueden haber sido empleadas para recabar ciertos valores en unas y otras instituciones, así como los diferentes parámetros de medición que se hayan podido utilizar para concretar los distintos fenómenos –cuya delimitación tampoco tiene por qué ser coincidente en unos y otros instrumentos de medición–, exige que en todo caso se vaya especificando el origen de las valoraciones que a continuación se describen.

Es evidente que para hablar del coste que devenga el mantenimiento de la población reclusa en prisión, el primer dato que debe conocerse refiere al número de personas que integran tal colectivo. Ha de reconocerse que resolver este primer aspecto tan básico y elemental para poder interpretar otros datos emanados de la realidad penal y penitenciaria ha resultado ser más complicado de lo que *a priori* se hubiera podido imaginar. Los problemas que se han tenido para identificar, clasificar e interpretar los datos públicos consultados han constituido un auténtico quebradero de cabeza, pues los desajustes habidos entre los datos de los Informes Generales de la SGIP y los propios facilitados por el INE eran dispares de forma tan notable como inexplicable.

A golpe de ensayo y error se pudo llegar a resolver el enigma, que finalmente era más sencillo de lo que parecía<sup>269</sup>: los desajustes de escándalo eran plenamente lógicos en tanto que hallaban su justificación en la descentralización de la institución con respecto a la

---

<sup>267</sup> Si bien es cierto que incluso las públicas se han manejado con cautela y prudencia al considerar que los datos oficiales también corren el riesgo de instrumentalizarse para, por una parte, maximizar la eficiencia de la gestión gubernativa o, en sentido contrario, minimizar las disfunciones o irregularidades en que esta haya podido incurrir.

<sup>268</sup> En este mismo sentido se pronuncian GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, J. M., MELENDO PARDO, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J. en *Consecuencias jurídicas... op. cit.*, p. 530. Los autores critican la complejidad de realizar estudios criminológicos serios por la baja calidad de los datos con que cuentan los investigadores en esta materia.

<sup>269</sup> Tratando de explicar tales desajustes, se comprobó si los mismos podían deberse a los penados que pudieran estar de permiso a fecha de 31 de diciembre –que es la fecha que se tiene en cuenta en los informes de la SGIP–, si podrían ser por los internos que estuvieran cumpliendo una medida de seguridad en vez de una pena privativa de libertad, si la clasificación penitenciaria o la falta de ella podía tener alguna relación con los desajustes, etc.

comunidad autónoma de Cataluña. Así, la población reclusa de los Informes Generales de la SGIP no incluía a la población dependiente de la administración catalana –tal y como sí lo hace el INE– y, si bien a día de hoy dicho extremo se percibe como algo lógico y coherente, en el momento de realizar las primeras aproximaciones a los datos de población reclusa general no lo fue en absoluto.

Lo anterior se expone con el ánimo de evidenciar lo complejo o confuso que puede llegar a ser trabajar con datos –e incluso lo fácil que es interpretarlos de forma errónea–, máxime cuando los ofrecidos no se acompañan de información sobre su recabado, metodología o cualesquiera otros aspectos de relevancia para quienes los interpretan. Así las cosas, a continuación se exponen algunos de los datos que se han considerado de mayor relevancia, debiendo tener presente en todo momento la aclaración que se acaba de hacer.

Según el Informe General de Instituciones Penitenciarias correspondiente al año 2018<sup>270</sup>, el número de reclusos que habría en el mes de diciembre de ese mismo año ascendería a 50.521 personas. Si ese mismo dato se consulta a través del INE<sup>271</sup> –que publica las estadísticas que pueden consultarse desde la propia página web de Instituciones Penitenciarias y que incluye a la población reclusa de Cataluña, a diferencia de lo que sucedía en el anterior informe de la SGIP<sup>272</sup>–, el mismo asciende hasta las 58.883 personas. Retrocediendo hacia atrás en el tiempo, los datos que ofrecen estos dos instrumentos son los siguientes:

---

<sup>270</sup> Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior), *Informe General 2018*, Ed. Ministerio del Interior, p. 21. Disponible en línea: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe\\_General\\_IIPP\\_2018\\_12615039X.pdf/8a50dca8-8e28-4fbe-bd44-b5c95f12393a](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe_General_IIPP_2018_12615039X.pdf/8a50dca8-8e28-4fbe-bd44-b5c95f12393a) [último acceso de 15/04/2020].

<sup>271</sup> El INE cuenta con tres instrumentos estadísticos de gran relevancia –referenciados anteriormente– para el estudio de la realidad penitenciaria: (1) Estadística General de la Población Reclusa. Periodicidad Mensual (ref. IOE nº 68020), <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931066776>; (2) Estadística de los Internos en los Centros Penitenciarios. Evolución Semanal (ref. IOE nº 68021), <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931066946>; (3) Información Estadística de Penas y Medidas Alternativas a la Prisión (ref. IOE nº 68024), <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259942576062>.

<sup>272</sup> V. <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria>. Las consultas pueden realizarse con respecto a los datos mensuales (ref. IOE del INE nº 68020) del total nacional, el ámbito de la Administración General del Estado [en adelante, AGE] o el propio de la administración catalana. Otros filtros que pueden emplearse para la consulta de los mismos son la desagregación por sexos, por situación procesal-penal, por grado de tratamiento, por Comunidades Autónomas o por grupos de edad, entre otras. Con filtros de búsqueda más limitados, la consulta puede hacerse también con respecto a datos semanales en vez de mensuales (ref. IOE del INE nº 68021).

<b>Datos sobre población reclusa</b>		
	<b>Informes Generales de la SGIP<sup>273</sup></b>	<b>Portal web de IIPP (datos del INE)<sup>274</sup></b>
<b>2018</b>	50.521	58.883
<b>2017</b>	50.461	58.814
<b>2016</b>	51.029	59.589
<b>2015</b>	52.804	61.614
<b>2014</b>	55.726	65.017
<b>2013</b>	56.968	66.765
<b>2012</b>	58.556	68.597
<b>2011</b>	59.975	70.472
<b>2010</b>	63.403	73.929
<b>2009</b>	65.548	76.079

Según el Informe General de IIPP de 2018, el crédito final de esta institución –que no incluye el crédito correspondiente a la administración catalana– ascendió a la cifra de 1.155.119.351’58 euros<sup>275</sup>. Realizados los cálculos oportunos –partiendo, por lo tanto, del

<sup>273</sup> Los Informes Generales consignan anualmente los datos obrantes a fecha de 31 de diciembre, publicándose siempre a lo largo del año inmediatamente siguiente. El año indicado en las filas de la tabla refiere al ejercicio anual consagrado en cada uno de los respectivos Informes Generales de la SGIP y no al año de su publicación. Para el cotejo de los datos de 2018, por ejemplo, se ha debido consultar el Informe General publicado en 2019; y así sucesivamente.

<sup>274</sup> Datos correspondientes al mes de diciembre (sin fecha concreta) de cada uno de los años indicados.

<sup>275</sup> Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior), *Informe General 2018*, *op. cit.*, p. 349. El desglose presupuestario puede consultarse en el propio Informe General de la SGIP, si bien el mismo aparece de forma más esclarecedora por simplificada en los propios presupuestos generales del Estado –sección 16, Ministerio del Interior; programa 133A, Centros e Instituciones Penitenciarias–. Los presupuestos pueden consultarse en línea – [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/15/2/1/N\\_18\\_E\\_R\\_31\\_116\\_1\\_1\\_1\\_1133A\\_2.PDF](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/15/2/1/N_18_E_R_31_116_1_1_1_1133A_2.PDF) [último acceso de 23/08/2020]–, pero debe tenerse en cuenta que el crédito presupuestado inicialmente –que es el que aparece en los PGE– no coincide con el crédito finalmente desembolsado –que es el que se ha mencionado anteriormente–. La variación entre el primero y el segundo, tal y como se hace constar en el Informe General de la SGIP, asciende a -5.307.588’42€, por lo que el desglose de los PGE se efectúa sobre el presupuesto inicialmente concedido de 1.160.426.940€. En cuanto a los conceptos presupuestarios que incluyen tales dotaciones, los PGE especifican los siguientes –en miles de euros–: *gastos de personal* (837.762’55); *gastos corrientes en bienes y servicios* –que incluye arrendamientos y cánones; reparaciones, mantenimiento y conservación; material, suministros y otros; indemnizaciones por razón del servicio y conciertos de asistencia sanitaria– (295.135’75); *gastos financieros* –intereses de demora y otros gastos financieros– (15’62); *transferencias corrientes* –que incluye las realizadas a sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y resto de entidades del sector público estatal; a entidades locales; a familias e instituciones sin fines de lucro y al exterior– (17.103’96); *inversiones reales* (10.213’67); *transferencias de capital* –a sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y resto de entidades del sector público estatal– (100’20); y *activos financieros* –concesión de préstamos fuera del sector público– (95’19).

dato del mismo Informe por el que la población reclusa de diciembre de 2018, excluyendo a la de Cataluña, sería de 50.521 personas—, la administración estaría invirtiendo 63’51 euros al día por persona privada de libertad.

<b>Crédito final de IIPP 2018 – 1.155.119.351’58 eur</b>				
<i>Coste por persona (50.521 individuos)</i>	<b>€/día</b>	<b>€/semana (7 días)</b>	<b>€/mes (30 días)</b>	<b>€/año (365 días)</b>
	63’51 eur	444’57 eur	1.905’3 eur	23.181’15 eur

El coste medio obtenido puede variar al practicarse la media para con el resultante en el ámbito de la administración catalana y, de hecho, si se consultan otro tipo de fuentes para contrastar estos mismos datos, la descentralización se erige como causa continua de confusión. Por ejemplo, en el SPACE II del Consejo de Europa se hace constar que el gasto medio de España al día por persona en prisión habría llegado a alcanzar incluso la cifra de 138’7 euros en el año 2009<sup>276</sup>. Siendo ésta una cifra que llama la atención a tenor de los cálculos realizados anteriormente<sup>277</sup>, sorprende todavía más el descenso que la misma protagoniza hasta situarse por debajo de los 60 euros de coste al día en los años posteriores<sup>278</sup>.

Analizados los datos desagregados que el Consejo de Europa considera para la realización de estos cálculos, parece que el coste medio global en que incurre España por el mantenimiento de los privados de libertad se habría obtenido –erróneamente– sumando los costes medios respectivos de las dos administraciones del Estado con competencias penitenciarias, esto es, los de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

<sup>276</sup> AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe 2005-2015 – Volume II... op. cit.*, p. 174.

<sup>277</sup> Sobre todo, teniendo en cuenta que en el año 2009 la población reclusa de España batió récords de máximos y que, por lo tanto, el prorrateo de los costes de la administración penitenciaria entre los privados de libertad debía de arrojar cifras inferiores a las actuales. De conformidad con lo antedicho, v. BECERRA MUÑOZ, J., “Las prisiones españolas... op. cit.”, p. 401. Según este autor, el coste medio por persona y día en España en el año 2008, esto es, un año antes del que se referencia, ascendía a 51’85 euros –cifra que dista de forma destacable de los 138’7 euros que el Consejo de Europa consigna para el coste medio de España por persona y día en el año 2009–. Destaca el autor que, conforme a esos datos, España gastaría casi 38 euros menos que la media de los países europeos por persona y día en prisión. Puede consultarse una tabla con los datos europeos en el estudio de referencia, si bien el país que más invertiría sería Dinamarca con un coste de 209’89 euros y el que menos sería Bulgaria con un coste de 2’41 euros.

<sup>278</sup> Concretamente, en el año 2014 –el último que aparece en el Informe de referencia–, el coste consignado para España por persona y día en prisión se situaba en 59’7 euros. V. AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe 2005-2015 – Volume II... op. cit.*, p.174.

–Administración General del Estado– y los de la *Direcció General de Serveis Penitenciaris* –Cataluña–<sup>279</sup>. Esto explicaría también el descenso tan brusco señalado en estas cifras a partir del año 2013, pues desde entonces el SPACE II no consigna más que los datos propios de la Administración General del Estado, sin que consten los de la administración catalana. Aun así, dado que el coste medio global de España no coincide tampoco con el informado por las autoridades de la SGIP hasta el año 2014<sup>280</sup>, no se conocen las fórmulas que el Consejo de Europa emplea para obtener tales cifras<sup>281</sup>.

Otra de las fuentes que también se ha consultado, al margen de los datos oficiales, para tratar de averiguar cuánto le cuesta al Estado el mantenimiento de una persona en prisión ha sido la de la prensa. Los medios de comunicación escrita no ignoran el interés general que estas cuestiones pueden suscitar y, por ende, no es infrecuente que los mismos se hagan eco de ello. La hemeroteca revela que todos los medios se sitúan en una horquilla –más o menos– próxima a los 63'51 euros al día por persona que se habrían calculado, pero también que algunos de ellos cometen el error de confundir y combinar los datos ofrecidos por la SGIP con los del INE –en el sentido sobre el que se ha reflexionado anteriormente–.

---

<sup>279</sup> Para el año 2009 –que es el año referenciado anteriormente y para el que, según el SPACE II del Consejo de Europa, el coste global de España por persona y día en prisión se situaba en los 138'7 euros–, los datos informados a la organización internacional habrían sido los siguientes: (1) 50'4 euros de coste diario por parte de las autoridades de la AGE y (2) 88'3 euros por parte de las autoridades catalanas. El dato global que figura en el SPACE II, pues, coincide con el que se obtiene mediante la suma de ambas cifras, si bien es evidente que dicha operativa no puede proporcionar un dato representativo de los costes medios globales en que incurre España por persona y día en prisión. Comprobado el *iter* de las cifras resultantes en las demás anualidades, se confirma que el mismo es reiterado cuando constan los datos desagregados de ambas administraciones.

<sup>280</sup> Pese a que los costes informados por la AGE al Consejo de Europa para el año 2013 –año en el que ya no constan los datos propios de la administración catalana– ascienden a 52'6 euros diarios, los autores del SPACE II concluyen que el coste global de España para ese año es de 89'5 euros. Se desconoce el origen de esta cifra que, tal y como había sucedido ya en los años anteriores, es superior a la emanada de otras fuentes. Con respecto a los datos del año 2014 –en el que tampoco constan los propios de la administración catalana–, coinciden los costes informados por la AGE con los calculados por los autores del informe para conocer el coste global nacional. En ambos casos, el coste por persona y día para el año 2014 se sitúa en 59'07 euros –que es una cifra mucho más aproximada a la realidad–.

<sup>281</sup> Lo que sí se señala al respecto, a modo de nota al pie de la propia tabla estadística, es que los cálculos realizados por los autores del Informe se basan en interpolaciones de los datos consignados en el SPACE I del año 2004. V. AEBI M. F., *SPACE I (Council of Europe Annual Penal Statistics) – Survey 2004*, Council of Europe, PC-CP (2005) 25, 07/11/2005, Strasbourg. Disponible en línea: [http://wp.unil.ch/space/files/2011/02/SPACE-1\\_2004-English.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2011/02/SPACE-1_2004-English.pdf) [último acceso de 03/05/2020].

El 8 de diciembre de 2017, *El Confidencial* publicaba una noticia titulada “*Mantener a un preso en la cárcel es más caro que lo que cuesta un sueldo medio*”<sup>282</sup>. En ella se hablaba de la respuesta que el Gobierno –por aquel entonces del PP– habría dado a una pregunta planteada por el senador Antonio Julián Rodríguez Esquerdo (PSOE). Según la misma, con una población de 59.609 personas reclusas –dato que facilita *El Confidencial* con relación al mes de septiembre y que coincide con el proporcionado por el INE–, el coste mensual de un preso ascendía hasta situarse entonces en 1.806 euros<sup>283</sup>. El recorte de prensa no traslada ese coste a la cifra diaria de interés para las presentes páginas, pero la misma se situaría en 60’2 euros por persona y día en prisión<sup>284</sup>.

En el año 2018, por su parte, el Presidente de la Asociación Profesional de Funcionarios de Prisiones, Francisco Llamazares, sostenía que cada preso le cuesta al Gobierno “*entre 60 y 65 euros al día, unos 1.800 euros al mes y en torno a 21.600 euros al año*”<sup>285</sup>. Así pues, los datos que la hemeroteca arroja están en la línea de los calculados y resultan ser bastante próximos<sup>286</sup>.

En este sentido, cabe traer a colación la nota de prensa que Óscar López-Fonseca publicó en el diario *El País* el pasado 20 de febrero de 2020 bajo el título y subtítulo siguientes: “*Interior gasta 65 euros al día en cada recluso. La cantidad, inferior a la media de la UE, ha registrado un incremento del 25% en los 10 últimos años*”<sup>287</sup>. En respuesta a una pregunta del diputado Jon Iñarritu (EH Bildu), el Gobierno sostuvo que a Instituciones Penitenciarias le costaba 64’82 euros mantener una persona al día en prisión. La población reclusa de finales de 2019, según *El País*, era de 50.129 personas –dato que

---

<sup>282</sup> “Mantener a un preso en la cárcel es más caro que lo que cuesta un sueldo medio”, *El Confidencial*, 08/12/2017. Disponible en línea: [https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-carro-sueldo-medio\\_1489516/](https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-carro-sueldo-medio_1489516/) [último acceso de 03/04/2020].

<sup>283</sup> En el cálculo propio realizado anteriormente para el año 2018, el resultado era de 1.905’3 euros por persona al mes –100 euros de diferencia por persona al mes–. En cualquier caso, se desconoce si en la respuesta del Gobierno se ofreció el dato medio entre la SGIP y la administración catalana, o solamente el de la SGIP.

<sup>284</sup> *Ídem*. Se desconoce si este dato refiere a la media entre la SGIP y la administración catalana, o solamente al de la SGIP.

<sup>285</sup> “¿Por cuánto sale un recluso?” por Rosalina Moreno, *Expansión*, 18/06/2018. Disponible en línea: <https://www.expansion.com/actualidadeconomica/analisis/2018/06/18/5b278289ca4741d4658b4621.html> [último acceso de 03/04/2020].

<sup>286</sup> Ha de destacarse, no obstante, que dicha *proximidad* entre las cifras puede relativizarse, pues en función del coste diario del que se parta para calcular el coste anual por persona –60 o 65 euros–, el resultado puede llegar a variar por miles de euros –que multiplicados por el número de reclusos que hay en la institución, marcan una gran diferencia–.

<sup>287</sup> “Interior gasta 65 euros al día en cada recluso” por Óscar López-Fonseca, *El País*, 20/02/2020. Disponible en línea: [https://elpais.com/politica/2020/02/20/actualidad/1582197056\\_910405.html](https://elpais.com/politica/2020/02/20/actualidad/1582197056_910405.html) [último acceso de 03/04/2020].

coincide con el del Informe General de la SGIP para ese año y que, por lo tanto, difiere del de 58.517 personas que facilita el INE–, por lo que la conclusión que se puede alcanzar es que existe una relación inversamente proporcional entre los costes del mantenimiento de la población reclusa y el número de individuos que conforman esta última.

El análisis pormenorizado de estos datos muestra que la tendencia a la baja en términos poblacionales se refleja en una tendencia al alza de los costes de mantenimiento por persona en prisión. El segundo titular del anterior recorte de prensa de *El País* mencionaba expresamente que la cantidad que Interior destina al mantenimiento de los presos “*ha registrado un incremento del 25% en los 10 últimos años*”, pero esta es una afirmación cuyo enfoque puede considerarse erróneo si no se acompaña de las precisiones que requiere, esto es, si no se introducen las variables pertinentes y, en definitiva, si no se efectúa el análisis desde una visión de conjunto.

Refiere *El País* que, si bien actualmente el coste por persona y día en prisión asciende a los 64’82 euros, en el año 2010 el mismo se situaba en los 52’53 euros. Considerando únicamente esos datos, podría parecer que, efectivamente, tal y como señala el medio periodístico, la administración ha ido invirtiendo cada vez más recursos en el mantenimiento de la red penitenciaria –si bien hay que tener en cuenta que el valor del dinero es variable y que las subidas anuales del IPC podrían relativizar los resultados comparativos, es decir, el incremento real podría ser menor del que *a priori* parecieran reflejar las cifras absolutas<sup>288</sup>–. Aun así, cotejados los balances económicos de la institución, puede concluirse en la falsedad de la inferencia antedicha, pues, si se compara el crédito final del año 2018<sup>289</sup> con el del año 2010 –que es el año de referencia utilizado en el recorte de prensa–, puede llegar a afirmarse incluso que ha habido un descenso en el montante del crédito final de la SGIP.

---

<sup>288</sup> Por ejemplo, si se actualiza la renta de 52’53€ correspondiente al año 2010 con la tasa de variación del IPC general, la renta equivalente que se obtiene para el año 2019 asciende a 57’47€ –y ello, según la herramienta de actualización de rentas con IPC general que el INE ofrece en su página web: <https://www.ine.es/calcula/> [último acceso de 23/08/2020]–. La diferencia hasta alcanzar los 64’82€ correspondientes al año 2019, pues, es menor de lo que *a priori* podrían sugerir las cifras absolutas.

<sup>289</sup> Último año sobre el que hay publicado Informe General de la SGIP al tiempo de escribirse estas páginas.

	<b>Crédito final de la SGIP (ejercicio anual)<sup>290</sup></b>	<b>Población reclusa de la SGIP</b>
<b>2018</b>	1.155.119.351'58 euros	50.521
<b>2017</b>	1.147.405.380'87 euros	50.461
<b>2016</b>	1.155.525.794'42 euros	51.029
<b>2015</b>	1.135.362.257'05 euros	52.804
<b>2014</b>	1.126.988.495'99 euros	55.726
<b>2013</b>	1.133.366.499'15 euros	56.968
<b>2012</b>	1.163.160.984'46 euros	58.556
<b>2011</b>	1.217.736.844'85 euros	59.975
<b>2010</b>	1.252.652.786'38 euros	63.403
<b>2009</b>	1.224.187.692'58 euros	65.548

A la luz de lo anterior, es evidente que Instituciones Penitenciarias no invierte ahora más recursos de los que hubiera podido invertir en los años anteriores. Los presupuestos de la administración se mantienen relativamente estables –las variaciones entre año y año no superan nunca el 4'69% y, en todo caso, entre los años de mayor y menor coste hay una diferencia del 11'15%–, por lo que debe descartarse que dicho incremento del coste diario en los últimos años se deba a la aportación de más recursos públicos. Si bien es cierto que la administración no ha podido beneficiarse de la adjudicación de un presupuesto mayor –tal y como dan a entender algunos medios–, también lo es que ha sido la progresiva reducción del número de personas encarceladas lo que ha acabado haciendo que los números puedan interpretarse a su favor: la SGIP no tiene más dinero, pero las prisiones tienen menos personas entre las que prorratar los costes.

Buena parte de los gastos en que incurre la administración son de tipo fijo, esto es, son indiferentes a las fluctuaciones poblacionales del colectivo recluso y se mantienen estables con independencia de que haya más o menos reclusos –costes de mantenimiento y suministro, salarios del funcionariado y personal laboral, arrendamientos y cánones, etcétera–. Esto significa que no todas las partidas presupuestarias se corresponden

<sup>290</sup> Datos obtenidos a partir de los Informes Generales elaborados por la propia SGIP anualmente. De nuevo, el año indicado en las filas de la tabla refiere al ejercicio anual consagrado en cada uno de los respectivos Informes y no al año de su publicación.



proporcionalmente con la cantidad de administrados que pueda haber en cada momento y que, por lo tanto, el cálculo resultante de lo que Interior destina a cada una de estas personas por día depende en buena medida del nivel de ocupación de las prisiones. Si tales cómputos revelan que en la actualidad cada preso le cuesta al Estado casi 10 euros más de lo que le costaba hace unos años<sup>291</sup>, no es porque se haya ampliado la plantilla de funcionarios –que es la partida presupuestaria más voluminosa de la SGIP<sup>292</sup>–, sino porque el prorrateo del coste de la que ya había se realiza ahora con una población reclusa mucho menor.

### ***b) Conjeturas presupuestarias***

Como se ha tenido ocasión de comprobar, los datos en esta materia ofrecen algunas dudas que impiden su manipulación de forma cierta, segura y precisa. Aun así, el estudio de las repercusiones económicas que puede conllevar una mayor o menor concesión de la libertad condicional exige que se intenten hacer algunas aproximaciones a los escenarios presupuestarios que podrían resultar de su instrumentalización en este sentido. Para ello, tal y como se ha hecho ya anteriormente, se debe partir de una llamada a la prudencia. Debe tenerse en cuenta que todo cálculo realizado al efecto está inevitablemente aquejado de las imprecisiones halladas y expuestas con respecto a los datos de origen –que solo consideran los propios de la SGIP, excluyendo a Cataluña– y que, por lo tanto, su interpretación no puede exceder los límites de la mera conjetura.

Anteriormente se ha hecho referencia al coste en que la administración incurre por persona y día en prisión, pero debe señalarse que el estudio del precio de la ejecución penal puede –y debe– abordarse desde otras consideraciones. Las cifras que se han valorado hasta el momento en términos de costes están vinculadas a un periodo anual concreto en función del ejercicio a que refieren –motivo por el que, tal y como se ha visto,

---

<sup>291</sup> Debiendo reiterar que, en términos relativos, tal y como se ha señalado ya en otra nota a pie de página, dicho incremento puede ser menor de lo que *a priori* podrían sugerir las cifras absolutas si se tienen en cuenta las variaciones anuales del IPC.

<sup>292</sup> Según los Informes Generales, supone en todo caso un desembolso de más de 800.000.000 euros –más del 70% del crédito total de la institución, según se hace constar también en los Informes Generales de la SGIP–. Para el año 2018, concretamente, se presupuestaron 837.762.550'00 euros para *gastos de personal* –v. sección 16, Ministerio del Interior; programa 133A, Centros e Instituciones Penitenciarias de la sección de los PGE; disponible en línea:

[https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/15/2/1/N\\_18\\_E\\_R\\_31\\_116\\_1\\_1\\_1\\_1133A\\_2.PDF](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/15/2/1/N_18_E_R_31_116_1_1_1_1133A_2.PDF) [último acceso de 23/08/2020]–.

los resultados numéricos varían de año en año en función del crédito total desembolsado y de las tasas de ocupación penitenciaria–, por lo que, considerando que en su mayoría las penas privativas de libertad exceden ese límite temporal anual, la medición del coste de ejecución a través del coste de mantenimiento diario presenta límites insuperables. Para obtener el *súmmum* de lo invertido en ejecución penal, es preciso simular una acumulación de costes<sup>293</sup>.

El coste que la administración penitenciaria asume por el mantenimiento de cada una de las personas que hay en prisión durante su ejercicio económico, tal y como se ha expuesto anteriormente, varía en función del número de individuos a administrar y no de la duración de sus condenas. Esto significa que, a corto plazo, durante la anualidad del ejercicio presupuestario, la administración incurre en los mismos gastos por un penado de corta duración que por uno de larga duración<sup>294</sup>. Es evidente que al erario público no le supone el mismo desembolso asumir la ejecución penal de una condena de 2 años que asumir la de una de 10 años –por ejemplo–, pero ello no puede reflejarse en los costes analizados hasta ahora porque, en términos de mantenimiento, ambos condenados cuestan lo mismo desde una perspectiva anual: ambos se benefician de la manutención, la vigilancia y la asistencia sanitaria que brinda la administración penitenciaria –entre otras prestaciones– en igual medida.

Así pues, tratar de aproximarse al coste público de la ejecución penal exige abordar la materia, al menos, desde dos perspectivas distintas: (1) la primera, relativa al coste anual concreto que la administración satisface por recluso y; (2) la segunda, relativa al coste

---

<sup>293</sup> Costes de naturaleza directa, en todo caso. Se excluyen de las siguientes páginas los de tipo indirecto que, como es lógico, de incluirse incrementarían con creces la factura resultante –costes de asistencia y protección jurídica, costes en Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, costes de posible asistencia social previa al encarcelamiento, costes de oportunidad por los ingresos que el propio sujeto deja de poder percibir durante el encarcelamiento, costes ocasionados a familiares por soporte y desplazamientos...–. Sobre el análisis de estos costes, MANZANEQUE LÍNZANO, M., PRIEGO DE LA CRUZ, A. M. y SANTOS PEÑALVER, J., “Análisis Coste-Beneficio de las penas de prisión de larga duración”, *XVIII Congreso AECA*, Cartagena, 30 de septiembre – 2 de octubre 2015. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/profile/Montserrat-Manzanaque/publication/282366917\\_Analisis\\_Coste-Beneficio\\_de\\_las\\_penas\\_de\\_prision\\_de\\_larga\\_duracion/links/560ee7f108aec422d112d2e3/Analisis-Coste-Beneficio-de-las-penas-de-prision-de-larga-duracion.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Montserrat-Manzanaque/publication/282366917_Analisis_Coste-Beneficio_de_las_penas_de_prision_de_larga_duracion/links/560ee7f108aec422d112d2e3/Analisis-Coste-Beneficio-de-las-penas-de-prision-de-larga-duracion.pdf) [último acceso de 16/05/2020].

<sup>294</sup> Pueden no ser los mismos en virtud de las particularidades de los distintos individuos –necesidades médicas especiales, salidas ordinarias regulares, grado de tratamiento...–, pero, en todo caso, la administración no establece discriminaciones de trato entre unos y otros por la duración de sus respectivas condenas.

total acumulado que cada uno de los penados le supone al Estado en virtud de la duración de su condena.

Dado que la primera de esas consideraciones ha sido tratada anteriormente, la tabla que sigue a continuación refleja una simulación de la acumulación de costes para apreciar el desembolso público total que cada uno de los penados le supone al erario estatal en función de la duración de su condena. La misma se ha aprovechado para desglosar porcentualmente la totalidad de la población reclusa en función de su condena y, en proporción a los porcentajes obtenidos, se ha dividido el crédito final que IIPP desembolsó en 2018.

La simulación de la acumulación de costes se ha realizado partiendo de los 63'51 euros por persona y día que se había obtenido anteriormente a partir de los Informes Generales de la SGIP, pero presenta algunas limitaciones que conviene apuntar. La primera de ellas es que el coste de referencia pertenece al año 2018 y que, por lo tanto, en la actualidad la cifra resultaría más elevada debido al progresivo descenso de población penitenciaria. La segunda limitación es que aplicar un mismo coste –de subsunción anual– al total de una condena –que supera con creces ese límite temporal– no es lo más acertado, a sabiendas de que la cifra varía de ejercicio en ejercicio. No obstante, dado que es la última cifra que se ha podido obtener de las fuentes oficiales y que el problema de la fluctuación de los costes va a ser una constante insalvable en todo momento, basta con insistir de nuevo en el ánimo orientativo que persiguen las siguientes conjeturas.

	<b>COSTE TOTAL DE LA PENA EN ABSTRACTO</b>		<b>COSTE ANUAL DE LA PENA CONCRETA</b>
<b>Duración total de la condena</b>	<b>Coste acumulado por persona (63'51 eur/día)<sup>295</sup></b>	<b>Población reclusa por duración de condena<sup>296</sup> (%)<sup>297</sup></b>	<b>Desglose del crédito final de IPPP en 2018 según duración de condena</b>
<b>6 meses</b>	11.590'58 euros	9'52 %	109.967.362'27 euros
<b>1 año</b>	23.181'15 euros		
<b>18 meses</b>	34.771'73 euros	19'42 %	224.324.178'08 euros
<b>2 años</b>	46.362'3 euros		
<b>3 años</b>	69.543'45 euros		
<b>5 años</b>	115.905'75 euros	21'01 %	242.690.575'77 euros
<b>10 años</b>	231.811'5 euros	27'03 %	312.228.760'73 euros

<sup>295</sup> Los cálculos se han realizado partiendo del coste anual que se había calculado anteriormente para la cifra indicada, esto es, 23.181'15 euros/año. Dado que el coste mensual se estima siempre sobre la base de 30 días y la traslación de este dato a la anualidad renuncia a 5 días por año –a 6 días en el caso de los años bisiestos–, se ha considerado más ajustado proceder a la acumulación de costes partiendo de la cifra antedicha, que fue calculada multiplicando el coste diario por los 365 días del año –renunciando, de igual manera, pero únicamente, al día adicional de los años bisiestos–.

<sup>296</sup> Los intervalos comprenden las penas cuya duración excede la del límite del intervalo inmediatamente anterior, con independencia de que esta pueda no alcanzar la duración del primer valor consignado en la tabla. En este sentido, por ejemplo, una pena cuya duración excediera la del año sin llegar a alcanzar los 18 meses se hallaría representada en el intervalo del 19'42%, pues ese mismo segmento engloba las penas de más de un año de duración –límite del intervalo inmediatamente anterior–, así como las de menos de tres años –que es el límite que opera como máximo para este intervalo y como mínimo para el siguiente–.

<sup>297</sup> Los porcentajes se han obtenido a partir de los datos consignados en el SPACE I del año 2018, que es el que justifica también que se hayan empleado esos intervalos y no otros (v. AEBI M. F. y TIAGO M. M., *Prison Populations – SPACE I 2018*, Consejo de Europa, PC-CP (2018) 12, Estrasburgo, 2018, p. 47. Disponible en línea: [http://wp.unil.ch/space/files/2019/06/FinalReportSPACEI2018\\_190611-1.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2019/06/FinalReportSPACEI2018_190611-1.pdf) [último acceso de 03/05/2020]). Aun así, debe señalarse que este informe consigna una población total de 50.652 penados, sin que ese dato concuerde con ninguno de los facilitados por el INE o la SGIP en sus Informes Generales. El SPACE I refleja los datos a fecha de 31 de enero de 2018 y, contrastando los que el INE consignó para ese mismo mes, se aprecia que el número total de penados según esta fuente ascendía a 50.046 personas (49.293 penados y 753 penados con preventivas) de una población total de 59.121 personas si se incluyen los sujetos en situación preventiva o con medida de seguridad (v. <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html?r=m&adm=TES&am=2018&mm=1&tm=SITU&tm2=GENE> [último acceso de 03/05/2020]). Por otra parte, los datos que la SGIP consigna en su Informe General de 2017 también difieren de los del SPACE I –dado que los datos de la SGIP refieren siempre al mes de diciembre, se ha considerado más correcto considerar los del año 2017 que los de 2018–. En este caso, el número total de penados para el mes de diciembre de 2017 –esto es, el mes inmediatamente anterior al consignado en el SPACE I– ascendía a 42.772 personas (42.043 penados y 729 penados con preventivas) de una población total de 50.461 personas si se incluyen los sujetos en situación preventiva o con medida de seguridad (v. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior), *Informe General 2017*, Ed. Ministerio del Interior, p. 20. Disponible en línea: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe\\_General\\_IPPP\\_2017\\_12615039X.pdf/9a3e9ad4-933d-422b-9992-3a0d3686102d](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe_General_IPPP_2017_12615039X.pdf/9a3e9ad4-933d-422b-9992-3a0d3686102d) [último acceso de 03/05/2020]). Sirva la presente anotación para volver a poner de manifiesto los desajustes existentes entre unas y otras fuentes que, inevitablemente, impiden que estos estudios puedan gozar del rigor y la certeza que merecerían.

<b>15 años</b>	347.717'25 euros	18'18 %	210.000.698'12 euros
<b>20 años</b>	463.623 euros		
<b>25 años</b>	579.528'75 euros		
<b>30 años</b>	695.434'5 euros		
<b>40 años</b>	927.246 euros		
<b>PPR</b>	Indeterminable (>579.528'75 euros) <sup>298</sup>	** <sup>299</sup>	**
	<b>Otros<sup>300</sup></b>	0'34 %	3.927.405'79 euros
	<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>1.155.119.351'58 euros</b>

La magnitud y relevancia de las cifras acumuladas justifica *per se* que estas deban considerarse al abordar los costes de la ejecución penal, ya que, si bien anteriormente las cifras sobre las que se discutía oscilaban entre los 50-60 euros –de mantenimiento por persona y día en prisión–, en esta ocasión los resultados a valorar ascienden a varios miles de euros –y ello hasta en el caso de las más cortas condenas–. Teniendo en cuenta que, según los datos del SPACE I del año 2018, el 49'71% de la población reclusa cumplía una condena de más de 5 años, el coste que las arcas públicas asumen en materia de

<sup>298</sup> Dado que en todo caso el art. 92.1.a) CP establece que para poder optar a la suspensión de la ejecución de la pena de prisión permanente revisable el penado debe haber cumplido al menos 25 años de condena –sin perjuicio de lo establecido en el art. 78 bis CP para supuestos específicos de concurso delictivo en los que el plazo se prorroga incluso hasta los 35 años–, el coste total de esta nueva penalidad indeterminada no puede conocerse en términos absolutos pero será, al menos, el equivalente al de las penas de dicha duración.

<sup>299</sup> El número de condenados a esta nueva pena no aparece reflejado en el SPACE I del que se ha partido para la elaboración de la tabla, pero, en el año 2018 a que se refiere el informe, la prisión permanente revisable se encontraba plenamente vigente en nuestro ordenamiento jurídico penal. Dado que la sentencia que estrenó esta nueva figura punitiva fue dictada en fecha de 6 de julio de 2017 con la conformidad de la propia defensa –esto es, sin que la misma se recurriera a una instancia superior–, el condenado a la misma ya lo era por sentencia firme en la fecha de referencia del SPACE I. La tabla del informe contiene una variable que refleja los casos de cadena perpetua –“*life imprisonment*”–, pero, dado que su valor para España es 0, cabe la posibilidad de que el Consejo de Europa no identifique la prisión permanente revisable con la cadena perpetua y que los condenados a la primera deban buscarse en la variable “*others*” –otros–.

<sup>300</sup> Se desconoce qué clases de supuestos refleja esta variable en el informe SPACE I para el caso de España. Dado que en nuestro ordenamiento no existen las penalidades indeterminadas –con la salvedad relativa a la prisión permanente revisable, según lo apuntado *ibidem*– y todas las condenas que se imponen en nuestro país prevén una duración penal concreta, no es posible saber qué aspectos penales o procesales son los que han determinado la inclusión de 175 personas en la variable “*otros*” –que, por supuesto, ha debido reflejarse en la tabla para representar el 100% de la población que figuraba en el SPACE considerado–. Quizás dicha cifra podría corresponderse –se especula– con el número de personas que hay cumpliendo penas perpetuas encubiertas –esto es, penas de prisión de duración determinada que, por no ser acumulables entre sí, alcanzan una duración superior a los 40 años de condena, que es el límite máximo que se refleja en los datos del informe SPACE I–.

ejecución penal no es baladí. Los 63'51 euros que inicialmente se destinan al mantenimiento de una persona en prisión se acumulan diariamente hasta acabar alcanzando, prácticamente en la mitad de los casos, cifras de entre 231.811'5 euros y 927.246 euros.

Aún con todo, no resulta sencillo tratar de operar las cifras obtenidas para hacer conjeturas presupuestarias porque, lamentablemente, las mismas parten de una premisa que, además de errónea, es insuperable. El coste de la ejecución penal varía necesariamente en función del *iter* penitenciario de los propios penados y, por ende, es un error fingir que el coste de la pena privativa de libertad es uniforme, constante e inmutable desde el día en que se inicia su cumplimiento –o incluso desde antes, si se ha decretado la medida de prisión preventiva– hasta el de su licenciamiento definitivo. En general, debe valorarse negativamente la imposibilidad de conocer las diferencias del gasto en que incurre el Estado en función de los distintos grados de clasificación penitenciaria y, en particular, considerando el objeto último de esta investigación, debe llamarse la atención sobre los límites que también impiden saber cuál es el montante que se destina específicamente a los liberados condicionales<sup>301</sup>.

Es evidente que el mantenimiento de una persona clasificada en segundo grado requiere mayores recursos que el de una persona clasificada en tercer grado –y ello, aunque solo sea por el tiempo efectivo de permanencia en el centro de reclusión–, por lo que parece lógico sostener que, a mayor intensidad de la relación de sujeción especial habida entre la administración y el penado –esto es, a mayor nivel de dependencia–, mayor provisión de recursos requiere el individuo para cubrir sus necesidades básicas. Así, dos individuos que puedan tener que afrontar una condena privativa de libertad de idéntica duración pueden incurrir en costes públicos muy dispares si, por ejemplo, uno de ellos es clasificado inicialmente en tercer grado ex art. 103 RP –esto es, en el régimen abierto o de semilibertad–, mientras que el otro inicia y extingue su pena en segundo grado –o régimen ordinario– sin haber podido disfrutar siquiera de los permisos ordinarios de salida<sup>302</sup>.

---

<sup>301</sup> Revisando los presupuestos generales de la SGIP, cuyas partidas presupuestarias han sido relacionadas anteriormente en una nota a pie de página de este mismo apartado sobre costes, no puede saberse qué montante es el que se destina a los liberados condicionales.

<sup>302</sup> Realidad no tan infrecuente en la práctica que, en la jerga carcelaria, es conocida como el cumplimiento de la condena “*a pulso*”.

Las partidas en que se desglosan los presupuestos generales de Instituciones Penitenciarias no permiten conocer las distinciones que vienen señalándose, por lo que la presente consideración sirve a los efectos de interpretar críticamente los datos obtenidos en la acumulación de la anterior tabla.

Por otra parte, en las páginas dedicadas al mantenimiento del orden y la seguridad en los centros, se ha hecho referencia a las dificultades insuperables que impedían conocer la realidad numérica y estadística de esta categoría de penados. Dado que no computan como parte de la población reclusa ni en los centros penitenciarios al uso –mayormente destinados a personas clasificadas en segundo grado y, excepcionalmente, en primer grado–, ni en los centros de inserción social –para el cumplimiento del régimen abierto o de semilibertad, propio del tercer grado–, constituyen una *rara avis* dentro del recabado de datos.

Aun así, a los efectos de seguir indagando en cómo una mayor aplicación de la libertad condicional podría repercutir sobre la forma en que se invierten los recursos públicos de la institución penitenciaria, se ha optado por calcular cuánto se reduciría el coste total de la ejecución de las penas –partiendo de los resultados obtenidos anteriormente, que medían cuánto costaba cada una de ellas en función de su duración– en el hipotético caso de que todas ellas pudieran optar a la libertad condicional ordinaria al cumplir las 3/4 partes de la condena.

Los cálculos resultan de la siguiente manera:

	<b>COSTE TOTAL DE LA PENA EN ABSTRACTO</b>	<b>COSTE TOTAL DE LA PENA EN ABSTRACTO CON APLICACIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL ORDINARIA</b>	
<b>Duración total de la condena</b>	<b>Coste acumulado por persona (63'51 eur/día)</b>	<b>Coste acumulado por persona durante el cumplimiento de las ¾ partes de la condena (63'51 eur/día)</b>	<b>Diferencia entre el coste acumulado total y el coste acumulado con aplicación de la libertad condicional ordinaria</b>
<b>6 meses</b>	11.590'58 euros	8.692'94 euros	2.897'64 euros
<b>1 año</b>	23.181'15 euros	17.385'86 euros	5.795'29 euros
<b>18 meses</b>	34.771'73 euros	26.078'80 euros	8.692'93 euros
<b>2 años</b>	46.362'3 euros	34.771'73 euros	11.590'57 euros
<b>3 años</b>	69.543'45 euros	52.157'59 euros	17.385'86 euros
<b>5 años</b>	115.905'75 euros	86.929'31 euros	28.976'44 euros
<b>10 años</b>	231.811'5 euros	173.858'63 euros	57.952'87 euros
<b>15 años</b>	347.717'25 euros	260.787'94 euros	86.929'31 euros
<b>20 años</b>	463.623 euros	347.717'25 euros	115.905'75 euros
<b>25 años</b>	579.528'75 euros	434.646'56 euros	144.882'19 euros
<b>30 años</b>	695.434'5 euros	521.575'88 euros	173.858'62 euros
<b>40 años</b>	927.246 euros	695.434'5 euros	231.811'5 euros
<b>PPR</b>	Indeterminable (>579.528'75 euros)	Indeterminable (>579.528'75 euros)	**

Debe tenerse en cuenta que estos cálculos están limitados por todos los impedimentos que hasta ahora se han venido señalando y que, por ende, pueden pecar de ser más especulativos que ciertos. En esta ocasión, la reserva específica con que debe interpretarse la anterior tabla es la relativa al coste que los propios liberados condicionales también suponen para las arcas públicas. Es evidente que estas personas no suponen un desembolso equiparable –ni siquiera próximo– al de los penados que puedan estar clasificados en segundo grado, pero no es cierto tampoco que los liberados condicionales supongan un coste cero –entre otras, porque cuentan con un Agente de Libertad Condicional encargado de su seguimiento y acompañamiento–.



Aun así, dado que por muy especulativas que sean estas cifras pueden servir a la reflexión, se finaliza el presente apartado con una traslación de esa reducción de costes al crédito específico con que cuenta Instituciones Penitenciarias. Para ello, se emplean los porcentajes poblacionales que se habían obtenido anteriormente –acompañados por el crédito proporcional que cada uno de ellos supuso en términos de desembolso–, detrayendo de tales cuantías la 1/4 parte de la condena que el particular habría de disfrutar en libertad condicional si la misma se concediera al cumplimiento de sus 3/4 partes.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

		<b>COSTE ANUAL DE LA PENA CONCRETA</b>	<b>COSTE ANUAL DE LA PENA CONCRETA CON APLICACIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL ORDINARIA</b>	
<b>Duración total de la condena</b>	<b>Población reclusa por duración de condena (%)</b>	<b>Desglose del crédito final de IIPP en 2018 según duración de condena (en euros)</b>	<b>Crédito final de IIPP en 2018 reducido en 1/4 (en euros)</b>	<b>Diferencia entre el crédito real y el crédito reducido (en euros)</b>
<b>6 meses</b>	9'52 %	109.967.362'27	82.475.521'70	27.491.840'57
<b>1 año</b>				
<b>18 meses</b>				
<b>2 años</b>	19'42 %	224.324.178'08	168.243.133'56	56.081.044'52
<b>3 años</b>				
<b>5 años</b>				
<b>10 años</b>	21'01 %	242.690.575'77	182.017.931'83	60.672.643'94
<b>15 años</b>				
<b>20 años</b>				
<b>25 años</b>	18'18 %	210.000.698'12	157.500.523'59	52.500.174'53
<b>30 años</b>				
<b>40 años</b>				
<b>PPR</b>	**	**	**	**
<b>Otros</b>	0'34 %	3.927.405'79	2.945.554'34	981.851'45
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>1.155.119.351'58</b>	<b>866.339.513'69</b>	<b>288.779.837'89</b>

Por más que estos datos sean especulativos y por más erróneo que pueda ser equiparar el coste de la libertad condicional a un coste cero, la magnitud de estos resultados –que seguiría siendo magnánima aun reduciéndolos en mucho para salvar algunas de las limitaciones que se han ido apuntando– permite confirmar que el uso y la aplicación de la libertad condicional puede devenir en un instrumento de gran interés para generar márgenes de inversión que permitan optimizar el aprovechamiento de los recursos públicos, tal y como se sigue señalando a continuación.

*c) La necesaria redistribución de los recursos*

Es necesario aclarar que los cálculos del presente apartado no se han efectuado con el afán de hallar fórmulas para el ahorro o el recorte presupuestario. Las prisiones ofrecen un servicio público esencial que, además de ser fundamental e imprescindible para el conjunto de la sociedad, es de todos y para todos. La paz y la convivencia social exigen que la institución penitenciaria pueda contar con todos los medios y recursos que estén a su alcance para la consecución de sus fines y, por tanto, para ofrecer un servicio de calidad a la altura de las expectativas constitucionalmente fundadas<sup>303</sup>.

De lo anterior se desprende que las prisiones no pueden ser concebidas como un gasto a las arcas públicas –tal y como se percibe desde algunos sectores de la opinión pública–, sino como una inversión en favor de todos. En cualquier caso, en ocasiones las encuestas han podido comprobar cómo la opinión de la ciudadanía en materia de ejecución penal variaba al ser informada de los términos presupuestarios de la institución penitenciaria<sup>304</sup>, por lo que una mayor publicidad sobre estas cuestiones podría resultar de interés a los efectos de reforzar el contenido resocializador de las penas –si bien cabe asumir también que la publicidad interesada de estos datos desde los discursos populistas podría dar lugar

---

<sup>303</sup> De hecho, tal y como sostiene BECERRA MUÑOZ tras hacer una comparativa sobre los datos europeos, puede inferirse que cuanto “*más alto es el nivel de desarrollo humano del país en cuestión, más invierte su economía en los presos*”. Del autor, “Las prisiones españolas... *op. cit.*, p. 400.

<sup>304</sup> En este sentido, por ejemplo, el informe técnico que APDHA –la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía– realizó en marzo del año 2015 para conocer, entre otras cosas, la opinión de la sociedad sobre la pena de prisión permanente revisable, arrojó unos resultados por los que, si bien el 69’6% de la población se mostraba favorable a esa penalidad cuando no se aportaba mayor información sobre la misma, un 30’8% cambiaba de opinión al aportársele un mínimo de información por una cuestión meramente presupuestaria. ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA, *La sociedad española frente a su sistema penal*, edita la asociación, Sevilla, 2015, p. 17. Disponible en línea: <https://www.apdha.org/media/Estudio-SocEsp-y-SistemaPenal.pdf> [último acceso de 16/05/2020].

a la creación de nuevos debates que reclamaran la inclusión de una penalidad fatal en nuestro Código Penal—. En cualquier caso, no se considera que los planteamientos y reflexiones que se puedan formular con respecto al régimen de ejecución penitenciaria deban sustentarse en criterios de austeridad, racionalidad y eficiencia económica<sup>305</sup>.

Los cálculos anteriormente ofrecidos, por tanto, no vienen más que a sugerir que la potenciación de la progresividad penitenciaria permitiría hallar nuevas fórmulas de inversión para facilitar que más personas pudieran acceder a la libertad condicional, para potenciar la finalidad resocializadora de la pena privativa de libertad y para optimizar los resultados de la ejecución penal en general: permitiría invertir en más profesionales y técnicos de tratamiento, en más formación a los funcionarios para transitar hacia un modelo de seguridad dinámica, en recursos para los penados que evolucionan y progresan careciendo de ingresos, en pedagogía y divulgación social para combatir los discursos del odio, en prevención sociosanitaria, etc.<sup>306</sup>. Se insiste, no obstante, en que los cálculos realizados son puramente especulativos porque, además de reducir y simplificar una realidad que es amplia y compleja, se han obtenido partiendo de una premisa que es errónea; y es que, tal y como se ha mencionado ya anteriormente, muchos de los costes que la institución ha de asumir no guardan una relación de proporcionalidad para con el volumen de la población reclusa —como sucede, por ejemplo, con el coste de la plantilla de funcionarios, que es fijo y se mantiene estable con independencia de que en las prisiones pueda haber más o menos gente—.

Aun así, dado que la propia reducción de la población reclusa —consecuencia inherente a la potenciación del régimen progresivo— también permitiría invertir mejor —que no menos— los recursos de que dispone la institución, todos los planteamientos que persigan

---

<sup>305</sup> Sobre estas cuestiones se volverá en el capítulo III al reflexionar sobre el uso de las técnicas actuariales en el medio penitenciario. Sobre las mismas, BRANDARIZ GARCÍA, J. A., “La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas”, *InDret*, núm. 2, 2014, pp. 1-27. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/289829/378138> [último acceso de 16/05/2020] y RIVERA BEIRAS, I., “Actuarialismo penitenciario. Su recepción en España”, *Revista Crítica Penal y Poder*, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, núm. 9, septiembre - 2015, p. 102-144. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5313077> [último acceso de 16/05/2020].

<sup>306</sup> Tal y como se ha argumentado ya anteriormente, el sentido circular que la ejecución penal detenta para la administración penitenciaria facilita que, con independencia de que los eventuales cambios puedan dirigirse de forma concreta y específica a un único elemento de la pena, los mismos incidan y repercutan globalmente sobre la totalidad del sistema.

invertir la balanza habida entre el presupuesto destinado a seguridad y el contrapuesto dedicado al tratamiento han de ser bien acogidos.

**d) *Límites de la racionalidad económica como fundamento de la política social***

Los beneficios colaterales de una mayor aplicación de la libertad condicional en el ámbito de la gestión administrativa son fácilmente reconocibles, pero tratar de justificar el uso de esta institución en motivos netamente presupuestarios puede poner en jaque las premisas de nuestra forma de Estado<sup>307</sup>. Las políticas públicas del Estado social deben perseguir la redistribución de los recursos para, por una parte, compensar las desigualdades sociales y, por otra, permitir la adopción de medidas que contribuyan al bienestar social en cualesquiera de sus múltiples manifestaciones<sup>308</sup>. La predisposición de los medios públicos al servicio de la ciudadanía y de sus necesidades, por tanto, es una de las señas más características de las democracias contemporáneas, pero ello no significa que los Estados puedan abstraerse del modelo económico de libre mercado para operar única y exclusivamente al amparo de los criterios ideales consensuados en el pacto social. La realidad económica se impone a la ideológica como límite inexcusable en la adopción de políticas con contenido social y, si bien *“las penas estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social”*, el recorrido de la ejecución penal no puede trazarse sin considerar los medios de que se dispone para ello.

La libertad condicional no puede hallar su fundamento principal en estos de tipo latente porque el Estado social del bienestar debe justificar sus políticas públicas en el interés que detentan para el colectivo y no en el de la sostenibilidad financiera. Es evidente, pese a lo anterior, que el impacto de las crisis económicas repercute a su vez en la delimitación del gasto social que el Estado puede permitirse y que, por lo tanto, el interés sustantivo y

---

<sup>307</sup> En este sentido, parafraseando a ROXIN, *“no se debe dejar únicamente en manos de los políticos las ponderaciones y delimitaciones que son aquí necesarias, sino debe reconocerse que estas son tareas de primer rango de la ciencia del Derecho y, en este caso, también de las ciencias sociales”* –el autor no relacionó tales términos con los aspectos de índole presupuestaria que aquí se analizan, pero, debido a su aplicabilidad a los extremos planteados, resulta pertinente transcribirlos–. Del autor, *La teoría del delito en la discusión actual*, Grijley, Lima, 2006, p. 81. Disponible en línea: <https://www.derechopenalared.com/libros/clus-roxin-teoria-delito.pdf> [último acceso de 16/05/2020].

<sup>308</sup> VIVANCOS COMES, M., “Austeridad económica, derechos sociales y políticas públicas de bienestar: balance de los años de la crisis”, *Revista jurídica de los derechos sociales, Lex Social*, vol. 7, nº 1, 2017, p. 390. Disponible en línea: [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/article/view/2408/1949](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2408/1949) [último acceso de 16/05/2020].

colectivo de las políticas públicas puede verse amenazado por el de la propia racionalidad económica cuando los tiempos lo exigen *de facto*. Los problemas asociados a las recesiones de mercado tales como el desempleo, la caída de los índices de consumo, la pérdida de poder adquisitivo y el endeudamiento generalizado, entre otros, exigen inevitables ajustes en las políticas económicas de redistribución de las rentas que, a su vez, repercuten en el conjunto de la economía pública. Debido a esto, en tiempos de crisis es comprensible que el ahorro, la austeridad y la contención del gasto puedan constituir imprescindibles de las políticas de gobierno<sup>309</sup>, pero ha de advertirse que ello no puede convertirse en modo alguno en una vía por la que vaciar de contenido las políticas públicas de contenido social<sup>310</sup>. Las políticas públicas de la sociedad del bienestar –entre las que necesariamente se han de incluir las que afectan a la institución penitenciaria, por más que nunca se reconozca como una institución clave del bienestar social– no pueden basarse única y exclusivamente en las necesidades de gestión de la propia administración.

---

<sup>309</sup> VIVANCOS COMES, M., “Austeridad económica... *op. cit.*”, p. 391.

<sup>310</sup> Tal y como sostiene LIZARRAGA GÓMEZ al tiempo de reflexionar sobre los postulados de ROUSSEAU, “*en la economía pública, aunque el primer magistrado concentre el interés general, no es él quien lo determina, es decir, no proviene ni de su razón ni de sus sentimientos, la riqueza social debe adquirirla y distribuirla de acuerdo a los dictados del colectivo social, y no es esa riqueza producto de su esfuerzo ni de su capacidad física*”. LIZARRAGA GÓMEZ, A., “Jean-Jacques Rousseau y el Binomio Moderno Economía-Política”, *Economía y Sociedad*, vol. 5º, nº 8, sept. 2000 – Feb. 2001, p. 168. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5900555> [último acceso de 16/05/2020].



## CAPÍTULO II

### RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LIBERTAD CONDICIONAL

#### Consideraciones previas

No hay duda de que el gran cambio producido por la LO 1/2015 en lo que respecta a la libertad condicional es la transmutación que ha sufrido su naturaleza jurídica. Conforme a la postura defendida en estas páginas, el hecho de que la misma haya pasado de ser un cuarto grado de cumplimiento a ser regulada como una nueva modalidad de “*suspensión de la ejecución del resto de la pena*” –a tenor del contenido literal del art. 90.5 CP–, afecta irremediabilmente a la totalidad de su régimen jurídico y, especialmente, a los términos de su eventual revocación. En este orden de ideas, es importante anticipar que el legislador penal no ha adaptado la norma penitenciaria a las reformas operadas por la LO 1/2015 y que, por lo tanto, lejos de haber unificado el sentido de las disciplinas penal y penitenciaria en pro de la coherencia y congruencia normativas, actualmente nuestro ordenamiento jurídico se halla plagado de un buen número de contradicciones, disfunciones y sinsentidos que dificultan la labor de quienes intervienen diariamente en la ejecución de las condenas<sup>1</sup>.

La revisión que sigue a continuación sobre el régimen jurídico de la institución no es exhaustiva, sino que aborda las cuestiones que se han considerado más relevantes de cara a la formulación de las propuestas de *lege ferenda* que seguirá posteriormente. Por ese mismo motivo, el análisis que se efectúa sobre el régimen de concesión, ejecución y revocación de la institución se complementa con el relativo a otros aspectos procesales o de aplicación de la misma considerados problemáticos. Asimismo, dado que la LO 1/2015 ha incorporado en nuestro sistema la nueva pena de prisión permanente revisable y que el legislador ha previsto que dicho proceso de revisión se produzca a través de lo que el Código Penal ha identificado –erróneamente, en opinión de quien escribe– como un

---

<sup>1</sup> La confusión que podría surgir si la reforma penal no se proyectaba en los preceptos afectados de la LOGP ya fue advertida por algunos autores durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Reforma de Código Penal. NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico de la libertad condicional en el Proyecto de Reforma de Código Penal de 20 de septiembre de 2013 (Especial referencia a la prisión permanente revisable)”, *La Ley Penal*, nº 110, Sección Estudios, 2014, p. 13.

supuesto específico de libertad condicional, también deberán arrojar algunas reflexiones sobre esta cuestión.

## **1. CONCESIÓN, EJECUCIÓN Y REVOCACIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL CONFORME AL RÉGIMEN VIGENTE: CAMBIOS Y NOVEDADES DE LA LO 1/2015**

Se analizan a continuación las reformas que la LO 1/2015 ha operado con respecto al régimen de concesión, ejecución y revocación de la nueva libertad condicional.

Ordenar la exposición sobre la base de tal estructura permite abordar, en primer lugar, los requisitos que la persona ha de cumplir para poder optar a la libertad condicional –que cuenta con distintas modalidades–; en segundo lugar, los términos y la duración que haya de tener esta institución para acometer sus finalidades; y, en tercer lugar, los efectos que eventualmente tendría su revocación si no se cumplieran las condiciones impuestas, si el penado fuera condenado de nuevo por un delito cometido durante la propia libertad condicional o si las circunstancias vitales del reo cambiaran de tal forma que impidieran seguir manteniendo las expectativas existentes en el momento de concederse la suspensión.

### **1.1. SUPUESTOS Y REQUISITOS DE CONCESIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL**

Los arts. 194 y 198.2 RP establecen respectivamente que *“la Junta de Tratamiento deberá iniciar la tramitación del correspondiente expediente con la antelación necesaria para que no sufra retraso la concesión de este beneficio”* y que *“en todo caso, el expediente de libertad condicional deberá tener entrada en el Juzgado de Vigilancia antes del cumplimiento del tiempo requerido de condena, debiendo justificarse, en caso contrario, el retraso de su envío”*. Con independencia de que autores como SOLAR CALVO infieran de tales preceptos que la administración está obligada a elevar al Juzgado el



expediente de libertad condicional de quienes estuvieran clasificados en tercer grado<sup>2</sup>, lo cierto es que algunos estudios corroboran que un alto porcentaje de reclusos no habría visto tramitado su expediente de libertad condicional pese a haber cumplido las 3/4 partes de su condena<sup>3</sup>.

Así, dado que la norma dispone que la Junta de Tratamiento “*deberá iniciar*” la tramitación del expediente de libertad condicional sin que se concrete con respecto a quién, las primeras cuestiones que han de plantearse giran en torno a la interpretación de estos preceptos: el expediente de libertad condicional, ¿debe iniciarse únicamente cuando el penado cumpliera los requisitos para su concesión –a criterio de la administración–?; ¿debe iniciarse con respecto a todas las personas clasificadas en tercer grado –con independencia de que el sentido de la propuesta administrativa pudiera ser negativo– por entender que estas son las auténticas candidatas a su concesión?; ¿por qué no entender que el expediente ha de iniciarse, tramitarse y elevarse con respecto a todas las personas que hubieran satisfecho las 3/4 partes de su condena?

A los efectos de no excluir a ningún penado por criterios administrativos –o, dicho de otro modo, a los efectos de que la jurisdicción pueda ejercer una fiscalización plena y real de la actividad administrativa– se entiende que lo correcto sería iniciar, tramitar y elevar el expediente de libertad condicional con respecto a todos los penados una vez que cumplieran las 3/4 partes de la condena –y ello con la antelación necesaria a que refiere el art. 194 RP y con independencia del grado de clasificación que pudieran tener al alcanzar esas 3/4 partes, tal y como ahora se justificará–. Esto debe ser así porque, por una parte, el sentido de la propuesta que realice la Junta de Tratamiento no es vinculante para el JVP –que puede acordar la concesión, aunque la administración no lo

---

<sup>2</sup> SOLAR CALVO, P., “La libertad condicional antipenitenciaria. Comentario al Auto del JVP nº 5 de Madrid de 3 de noviembre de 2016”, *Diario La Ley*, nº 8873, Sección Tribuna, 29 de noviembre de 2016, Ref. D-417, p. 2 (versión online).

<sup>3</sup> Así, en el estudio realizado por TÉBAR VILCHES, en el año 2002, con una muestra extraída de la población penitenciaria catalana, podía leerse lo siguiente: “*De los 1.141 sujetos de las muestras de este estudio, 714, un 63%, recibieron al menos una propuesta de libertad condicional. Mientras que para 427 personas, un 37%, a pesar de tener cumplidas las 3/4 partes de su condena, no existía constancia de que se hubiese iniciado la tramitación de algún expediente de libertad condicional*”. De la autora, “La aplicación de la libertad condicional en España”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª Época, nº 18, 2006, p. 299. Disponible en línea: <http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24930/19786> [último acceso de 10/04/2021].

recomendara<sup>4</sup>– y, por otra parte, porque la clasificación penitenciaria en segundo grado solo se fiscaliza judicialmente cuando el penado recurre el acuerdo de la SGIP<sup>5</sup>.

Dado que el Centro Directivo puede mantener indefinidamente en segundo grado a un penado que, quizás a valoración del JVP, pudiera haber sido merecedor del régimen abierto, limitar la tramitación del expediente de libertad condicional a quienes sí han sido progresados al tercer grado –o a quienes fueron clasificados inicialmente en él– supone excluir candidatos con posible potencial para la suspensión condicional. Buena parte de los criterios que inspiran una u otra clasificación penitenciaria son de carácter subjetivo o valorativo –véase, la buena conducta–, así que la actividad del JVP debe condicionarse a un criterio objetivo –como pueda serlo el cumplimiento de las 3/4 partes de la condena– y no a uno que puede depender enteramente de las valoraciones administrativas –como lo es la clasificación del penado en los distintos grados penitenciarios, que solo se ratifica en sede judicial si media recurso–.

El JVP solo se pronuncia con respecto a los expedientes que le son elevados desde la administración –sin hacerlo de oficio cuando los mismos no le son remitidos, con independencia de la fracción de condena que el penado hubiera podido cumplir–, por lo que es de interés que todos los penados puedan acceder a este trámite de valoración judicial, en igualdad de condiciones, sin tener que depender de la decisión que la administración pueda tomar en el sentido de elevar –o no– la tramitación del expediente de libertad condicional. Para ello, tal y como se proponía, el criterio a seguir ha de ser el de elevar, no únicamente los expedientes de quienes ya fueran candidatos a la suspensión por hallarse en tercer grado, sino los de todos aquellos que estuvieran próximos al cumplimiento de las 3/4 partes de su condena.

---

<sup>4</sup> Se coincide con la tesis de PUERTO SOLAR, que afirma lo siguiente: “*Es más, como determina el art. 198.1 RP in fine, el expediente de libertad condicional que ha de remitirse al JVP incluye: ‘(...) en su caso, propuesta razonada de autorización de la libertad condicional’.* Es decir, la libertad condicional ha de tramitarse respecto de los internos en tercer grado en todo caso, incluyendo el envío judicial del expediente con independencia de que el informe pronóstico final del art. 67 LOGP sea negativo. Con ello, se otorga una garantía jurídica mayor a su tramitación, pues se asegura en todo caso la valoración judicial del expediente con independencia de que el interno interponga o no recurso contra la resolución que la deniegue”. De la autora, “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 2 (versión online).

<sup>5</sup> En este sentido, debe recordarse que el Ministerio Fiscal solo conoce de las resoluciones de clasificación cuando en las mismas se acuerda la progresión del interno al tercer grado –art. 107 RP–, por lo que, en lo que respecta a las que acuerdan el mantenimiento del reo en el segundo grado de tratamiento, solo el penado está legitimado para su impugnación ante la judicatura. Esto significa que, si el particular no recurre los acuerdos de la SGIP, su clasificación podrá ser mantenida en segundo grado de forma indefinida sin que el JVP pueda entrar a revisar, de oficio, las circunstancias particulares del penado.

Aun así, es importante señalar que, como novedad, la reforma de la LO 1/2015 ha introducido el art. 90.7 CP, que establece que “*el Juez de Vigilancia Penitenciaria resolverá de oficio sobre la suspensión de la ejecución del resto de la pena y concesión de la libertad condicional a petición del penado*”<sup>6</sup>. Tal previsión se entiende beneficiosa en la medida en que permite que el penado supere el obstáculo con el que se encontraría si la administración no elevara la tramitación de su expediente ante el JVP –conforme a lo expuesto *ut supra*–, pero, teniendo en cuenta que el art. 4.2.j) RP ya recogía un derecho genérico de petición –vía por la que los penados podían interesar la concesión de la libertad condicional, sin necesidad de una previsión legal específica al efecto–<sup>7</sup>, el art. 90.7 CP viene en declarar que todos los penados, con independencia de su clasificación penitenciaria, tienen derecho a la valoración judicial de su expediente de libertad condicional en pro de sus garantías jurídicas.

Aclarado lo anterior, cabe señalar que, aunque la LO 1/2015 ha mantenido el elenco de presupuestos de concesión de la libertad condicional de la anterior regulación con carácter general, ha introducido un nuevo supuesto para los internos primarios con condenas que no superen los tres años de duración y algunos cambios menores que afectan al cumplimiento de los requisitos que han de concurrir para la concesión de la suspensión.

Se analiza en profundidad seguidamente<sup>8</sup>.

### **1.1.1. Sobre el régimen general**

El régimen general se establece en el art. 90.1 CP, que dispone lo siguiente:

---

<sup>6</sup> El art. 90.7 CP prosigue disponiendo que “*en caso de que la petición no fuera estimada, el juez o tribunal podrá fijar un plazo de seis meses, que motivadamente podrá ser prolongado a un año, hasta que la pretensión pueda ser nuevamente planteada*”.

<sup>7</sup> También lo cree así NISTAL BURÓN, si bien este autor plantea la duda de qué debe hacerse “*en el caso de que el interno considere que debe salir en libertad condicional y la administración penitenciaria considere que dicho interno no debe hacerlo y, por lo tanto, no inicie el expediente de libertad condicional*”. Al respecto puede entenderse que, con independencia de lo que la administración pudiera decidir si considerara que el penado no es merecedor de la libertad condicional –motivo que per se ha de considerarse insuficiente para no dar trámite al expediente–, si el penado finalmente acude al JVP para solicitar la concesión de su libertad condicional, lo más probable es que a su vez el JVP oficie al Centro Penitenciario para requerirle el oportuno expediente. Del autor, “El nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la Ley Orgánica 1/2015, de reforma del Código Penal. De la teoría a la praxis penitenciaria”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, 2015, p. 11 (versión online).

<sup>8</sup> Se anticipa que la libertad condicional de los extranjeros ex. art. 197 RP se ha excluido del presente estudio porque, al no ejecutarse en España, no participa de los problemas a que ha dado lugar la LO 1/2015.

**Artículo 90.**

*1. El juez de vigilancia penitenciaria acordará la suspensión de la ejecución del resto de la pena de prisión y concederá la libertad condicional al penado que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) Que se encuentre clasificado en tercer grado.*
- b) Que haya extinguido las tres cuartas partes de la pena impuesta.*
- c) Que haya observado buena conducta.*

*Para resolver sobre la suspensión de la ejecución del resto de la pena y concesión de la libertad condicional, el juez de vigilancia penitenciaria valorará la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas.*

*No se concederá la suspensión si el penado no hubiese satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito en los supuestos y conforme a los criterios establecidos por los apartados 5 y 6 del artículo 72 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.*

La principal novedad en esta modalidad de libertad condicional se halla en los requisitos exigidos para su concesión. Según el precepto transcrito, la aplicación de este régimen general requiere que el penado esté clasificado en tercer grado y que haya cumplido las 3/4 partes de la condena, pero, a diferencia de lo que establecía la norma anterior, el mismo ya no va a necesitar el “pronóstico individualizado y favorables de reinserción social, emitido en el informe final previsto en el artículo 67 de la Ley Orgánica General Penitenciaria” que sí preveía la anterior redacción del art. 90.1.c) CP<sup>9</sup>. La nueva

---

<sup>9</sup> Al respecto se pronuncian múltiples autores: FERNÁNDEZ BERMEJO, D., “La desnaturalización de la libertad condicional a la luz de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de reforma del Código Penal”, *La Ley Penal*, nº 115, Sección Estudios, Julio-Agosto 2015, p. 19 (versión online); NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, p. 14; SÁEZ MALCEÑIDO, E., “Reformas sustantivas y procesales en

redacción ha suprimido la necesidad de tal pronóstico de reinserción social favorable para limitarse a exigir, tal y como ya exigía la norma anterior en idéntico precepto –el art. 90.1.c) CP–, “*que se haya observado buena conducta*”<sup>10</sup>.

Aun así, la supresión de dicha exigencia no resulta de gran relevancia por cuanto el art. 67 LOGP –no afectado por la LO 1/2015 y, por lo tanto, no adaptado a la nueva regulación del Código Penal– ordena que los equipos técnicos emitan “*un informe pronóstico final, en el que se manifestarán los resultados conseguidos por el tratamiento y un juicio de probabilidad sobre el comportamiento futuro del sujeto en libertad, que, en su caso, se tendrá en cuenta en el expediente para la concesión de la libertad condicional*”<sup>11</sup>.

En este mismo orden de ideas, considerando que la apreciación de la buena conducta constituye un criterio discrecional y subjetivo para el JVP, parece evidente que, en la práctica, en tanto que son los equipos técnicos los que detentan mayor proximidad y cercanía para con el penado, tal informe seguirá siendo de gran relevancia para fundamentar la decisión que finalmente se adopte en sede judicial<sup>12</sup>. Los parámetros que pueden tenerse en cuenta para considerar la concurrencia de la buena conducta son numerosos y de muy diversa índole, así que, si bien el sentido del informe no es vinculante

---

materia de libertad condicional”, *Diario La Ley*, nº 8226, Sección Doctrina, 10 de enero de 2014, Ref. D-10, p. 7 (versión online).

<sup>10</sup> Exigencia no exenta de dificultades, ya que “*el requisito de la observancia de la buena conducta por parte del penado es un concepto abstracto que ni la Ley ni el Reglamento Penitenciario consiguen aclarar en ninguno de sus preceptos*”. FERNÁNDEZ BERMEJO, D., “La desnaturalización... *op. cit.*”, p. 8 (versión online). En idéntico sentido, RENART GARCÍA sostiene que este requisito presenta “*un contenido vaporoso, carente de concreción y con un componente valorativo cargado de subjetivismo que en nada beneficia la seguridad jurídica que debe dimanar de las normas jurídicas en general y de las penas en particular*”. Del autor, *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*, Edisofer, Madrid, 2003, p. 112.

<sup>11</sup> Dicha incongruencia es puesta de relieve en la Instrucción 4/2015 de la SGIP, de 29 de junio de 2015, sobre aspectos de la ejecución penal afectados por la reforma del Código Penal en la LO 1/2015, de 30 de marzo, que menciona la supresión que el Código Penal ha practicado con respecto al pronóstico individualizado y favorable de reinserción social del art. 90.1 CP, reconociendo a su vez que “*el informe de pronóstico de reincidencia contemplado en el art. 67 LOGP debe mantenerse en la remisión del expediente administrativo tramitado, lo que por otro lado se corresponde con la función de colaboración con la ejecución jurisdiccional de la pena que incumbe a la Administración Penitenciaria, cuanto más que no consta derogación del art. 67 LOGP, con independencia de su valoración por parte de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, dado su carácter no vinculante*” –p. 11–. La Instrucción puede consultarse en línea:

[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/eu/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion\\_penitenciario\\_I\\_4\\_2015.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/eu/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion_penitenciario_I_4_2015.pdf) [último acceso de 10/04/2021].

<sup>12</sup> Aun así, debe mencionarse que el pronóstico final a que refiere el art. 67 LOGP no es vinculante para la judicatura por el mandato de independencia que ha de regir su actividad. En este sentido, los autos de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 5 de enero de 2007 y de la Sección 1ª de la Audiencia Provincial de Castellón, de 7 de abril de 2011 y de 1 de diciembre de 2011, otorgaban la libertad condicional a penados que contaban con un diagnóstico negativo de la administración penitenciaria. Por otra parte, en sentido contrario, puede citarse el auto del JVP de Huelva, de 31 de mayo de 2012, que denegaba la concesión de la libertad condicional al penado pese a contar con el visto bueno de la Junta de Tratamiento.

para el JVP en la concesión o denegación de la libertad condicional, sin duda el órgano jurisdiccional aprovechará las informaciones que el equipo técnico tenga a bien elevarle –y ello, por imperativo legal ex art. 67 LOGP– para determinar si concurre o no la buena conducta del art. 90.1 CP. La supresión formal del requisito relativo al pronóstico individualizado y favorable de reinserción social en el Código Penal, por lo tanto, se ve contravenida por el efecto que la dispersión e incoherencia normativas producen en este ámbito –que hacen que, en cualquier caso, la exigencia de este informe pronóstico final siga estando vigente<sup>13</sup>–.

A lo anterior debe añadirse que el legislador penal ha compensado la “supresión” –parcial, por los motivos antedichos y su pervivencia en la LOGP– del informe pronóstico final con la inclusión de un nuevo apartado que señala algunos de los criterios que el JVP deberá considerar en aras de decidir si la concesión de la libertad condicional es procedente. En este sentido, los factores que el JVP deberá valorar –imperativamente– son “*la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas*”<sup>14</sup>.

Puede sostenerse que tales criterios han sido incluidos en la norma con la intención de orientar a los Jueces en la consideración de los parámetros que determinen si concurre –o no– la buena conducta del reo, pero debe criticarse que los mismos se hayan definido con la imprecisión y la laxitud que presentan, otorgando a las autoridades judiciales márgenes abusivos de discrecionalidad –que, además de permitir que la denegación de la libertad condicional pueda producirse en cualquier caso, facilitan la desigualdad de trato entre unos y otros penados en función del juzgador que les corresponda–. A tal conclusión

---

<sup>13</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, pp. 14-15 (versión online)

<sup>14</sup> Tal y como sostiene DAUNIS RODRÍGUEZ, “*debe lamentarse que los criterios dispuestos por el CP 2015 para valorar la capacidad de reinserción social del condenado otorguen una excesiva importancia al pasado delictivo del condenado o su peligrosidad en el momento de la comisión del delito, en lugar de valorar su comportamiento actual o los avances conseguidos mediante el tratamiento penitenciario. Es decir, nuevamente se otorga mayor protagonismo a los factores o criterios estáticos frente a los dinámicos a la hora de valorar el riesgo de quebrantamiento o reincidencia del condenado*”. Del autor, *Ejecución de penas en España. La reinserción social en retirada*, Comares, Granada, 2016, p. 239.

se llega por la inclusión de criterios tales como el análisis de “*la personalidad del penado*”, “*sus antecedentes*” o “*sus circunstancias familiares y sociales*”<sup>15</sup>.

Aun así, el ejercicio de consideración discrecional que deben realizar los jueces para conceder o denegar la libertad condicional no se agota con la valoración de los términos específicos de apreciación subjetiva que el legislador señala. Además de ello, la norma insta a los Jueces a anticipar “*los efectos que quepa esperar*” de la concesión de la libertad condicional y las probabilidades de que el individuo incumpla las medidas o condiciones que eventualmente se le pudieran imponer en caso de concesión, por lo que el legislador ha introducido la necesidad de que los JVP aventuren el futuro de los penados para resolver la concesión o denegación de la suspensión<sup>16</sup>. Debe criticarse que el Código Penal exija a los JVP la realización de este ejercicio en previsión de futuro porque, además de constituir un guiño hacia las máximas del Derecho penal del enemigo<sup>17</sup>, sin duda excede de las funciones propias del mandato judicial<sup>18</sup>. Por este mismo motivo, se entiende que habría sido más acertado preservar el informe pronóstico final que la LOGP sigue conservando en su redacción; y ello porque, además de elaborarse por quienes

---

<sup>15</sup> En el mismo sentido, NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, pp. 14 y ss. (versión online).

<sup>16</sup> El sentido de tal previsión guarda una estrecha relación con el del informe pronóstico parcialmente suprimido, pues el art. 67 LOGP establece que, en dicho informe, además de ponerse de manifiesto “*los resultados conseguidos en el tratamiento*”, se realizará “*un juicio de probabilidad sobre el comportamiento futuro del sujeto en libertad*”. Así, algunas autoras propondrían “*mantener la exigencia de tal informe, puesto que normalmente será en él donde el Juez de Vigilancia Penitenciaria encuentre las variables que el Anteproyecto introduce expresamente para evaluar la concesión de la libertad condicional y será la Junta de Tratamiento la competente para valorar el cumplimiento de los requisitos a partir del conocimiento del expediente del interno*”. RODRÍGUEZ YAGÜE, C., GUIASOLA LERMA, C. y ACALE SÁNCHEZ, M., “Libertad condicional: arts. 90, 91, 92 y 93” en ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.) y DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coord.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 386. Se entiende que la propuesta planteada por estas autoras es adecuada, acertada y pertinente porque, de nuevo, son los equipos técnicos –y no el JVP– los que gozan de mayor cercanía y proximidad para con el penado.

<sup>17</sup> Se entiende que ello es así porque la atención del juzgador deja de centrarse en el hecho cierto, objetivo, cometido y pasado para ocuparse de otros factores. Tal y como se recoge en la cita que se transcribe a continuación, la preocupación de la norma por los hechos inciertos del futuro es característica del Derecho penal del enemigo: “*Según Jakobs, el Derecho penal del enemigo se caracteriza por tres elementos: en primer lugar, se constata un amplio adelantamiento de la punibilidad, es decir, que en este ámbito, la perspectiva del ordenamiento jurídico-penal es prospectiva (punto de referencia: el hecho futuro), en lugar de –como es lo habitual– retrospectiva (punto de referencia: el hecho cometido)*”. CANCIO MELIÁ, M., “De nuevo, ¿‘Derecho penal’ del enemigo?”, en CANCIO MELIÁ, M. y GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (coords.), *Derecho penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión*, Edisofer, Madrid, 2006, p. 13 (versión online). Disponible en línea: <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/idp/article/view/51/44> [último acceso de 10/04/2021].

<sup>18</sup> SÁEZ MALCEÑIDO, E., “Reflexiones sobre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y algunas de sus funciones ejecutivas”, *Jornadas de Fiscales Especialistas en Vigilancia Penitenciaria*, de 27 de abril de 2015, p. 7. Disponible en línea: <https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2018/10/4465.pdf> [último acceso de 10/04/2021].

pueden conocer mejor al penado, permite que los jueces realicen interpretaciones más técnicas, limitadas y garantistas para con los derechos de los reclusos.

### **1.1.2. Sobre el régimen anticipado**

El régimen anticipado –que, a su vez, puede subdividirse en dos modalidades diferentes de acceso a la libertad condicional– se establece en el art. 90.2 CP:

*2. También podrá acordar la suspensión de la ejecución del resto de la pena y conceder la libertad condicional a los penados que cumplan los siguientes requisitos:*

*a) Que hayan extinguido dos terceras parte de su condena.*

*b) Que durante el cumplimiento de su pena hayan desarrollado actividades laborales, culturales u ocupacionales, bien de forma continuada, bien con un aprovechamiento del que se haya derivado una modificación relevante y favorable de aquéllas de sus circunstancias personales relacionadas con su actividad delictiva previa.*

*c) Que acredite el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el apartado anterior, salvo el de haber extinguido tres cuartas partes de su condena.*

*A propuesta de Instituciones Penitenciarias y previo informe del Ministerio Fiscal y de las demás partes, cumplidas las circunstancias de las letras a) y c) del apartado anterior, el juez de vigilancia penitenciaria podrá adelantar, una vez extinguida la mitad de la condena, la concesión de la libertad condicional en relación con el plazo previsto en el apartado anterior, hasta un máximo de noventa días por cada año transcurrido de cumplimiento efectivo de condena. Esta medida requerirá que el penado haya desarrollado continuamente las actividades indicadas en la letra b) de este apartado y que acredite, además, la participación efectiva y favorable en programas de reparación a las víctimas o programas de tratamiento o desintoxicación, en su caso.*



En lo que respecta a esta modalidad de libertad condicional, el legislador no ha incurrido en modificaciones sustanciales que supongan un gran cambio. No obstante, sí interesa destacar que, a diferencia de lo que sucede en el régimen general de la libertad condicional –que es de obligada concesión cuando se cumplan los requisitos estipulados al efecto–, este régimen adelantado, anticipado o privilegiado que permite conceder la libertad condicional tras cumplir las 2/3 partes de la condena ha perdido su nota de excepcionalidad para pasar a ser de concesión potestativa<sup>19</sup>. Aun así, a tenor de los requisitos que deben cumplirse para acceder a cualquiera de las dos modalidades aventajadas previstas en el precepto transcrito –de apreciación discrecional, en cualquier caso<sup>20</sup>–, es irrelevante desde un punto de vista práctico que el acceso a la libertad condicional se prevea de forma obligada, potestativa o excepcional.

Otro de los cambios operados en lo que concierne a esta modalidad adelantada de libertad condicional se halla en el matiz dado al sentido de las actividades laborales, culturales u ocupacionales que el penado hubiera tenido que desarrollar durante el cumplimiento de la pena para la concesión privilegiada de la institución. La novedad que incorpora la LO 1/2015 en este sentido es que el desempeño de las actividades realizadas por el penado, a los efectos de poder obtener la libertad condicional tras el cumplimiento de las 2/3 partes de su condena, ha de ser continuado o provechoso –condiciones que se prevén con carácter disyuntivo y, por lo tanto, sin necesidad de que concurren simultáneamente–. Ya no basta con que el penado se limite a participar en tales actividades<sup>21</sup>, sino que ahora el art. 90.2.b) CP exige que de la misma se infiera *“una modificación relevante y favorable de aquellas de sus circunstancias personales relacionadas con su actividad delictiva previa”*.

No se aprecia ninguna modificación en lo que refiere al segundo de los supuestos contemplados en esta modalidad de acceso privilegiado por el que se adelanta la libertad

---

<sup>19</sup> Tal y como sostiene CERVELLÓ DONDERIS, este cambio es positivo porque la continuidad del penado en las actividades laborales, culturales u ocupacionales no siempre depende de su propia voluntad. De la autora, *Derecho penitenciario*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 322.

<sup>20</sup> Cuestión omnipresente por la exigencia de la buena conducta.

<sup>21</sup> A diferencia de lo que ocurría en el régimen anterior, donde el art. 91.1 CP establecía que el régimen adelantado a las 2/3 partes podía concederse –excepcionalmente– cuando el penado lo mereciera *“por haber desarrollado continuamente actividades laborales, culturales u ocupacionales”*, sin hacer mención al aprovechamiento o a la continuidad con que hubieran tenido que seguirse tales actividades.

condicional una vez extinguida la mitad de la condena hasta en un máximo de 90 días por año. En este caso, la diferencia con respecto al supuesto adelantado anteriormente referido es que, además del desarrollado de las actividades de forma continuada, el penado debe acreditar “*la participación efectiva y favorable en programas de reparación a las víctimas o programas de tratamiento o desintoxicación, en su caso*”. Aun así, ha de señalarse que, una vez más, como fruto del descuido del legislador, existe cierta dificultad al seleccionar el momento desde el que deben descontarse los 90 días por año.

El párrafo que regula esta modalidad privilegiada establece que han de cumplirse “*las circunstancias de las letras a) y c) del apartado anterior*” para que, una vez cumplida la mitad de la condena, el JVP pueda adelantar la concesión de la libertad condicional “*en relación con el plazo previsto en el apartado anterior*”. La dificultad estriba en determinar qué plazo es el del apartado anterior, ya que, si bien una interpretación literal del precepto nos llevaría a considerar que el plazo a tener en cuenta ha de ser el de las 3/4 partes del cumplimiento –que es lo que dispone el art. 90.1 CP y, por lo tanto, el *apartado anterior*–, tendría más sentido que el legislador hubiera querido hacer referencia al plazo establecido en el *párrafo anterior*, que es el de las 2/3 partes del cumplimiento.

Tal conclusión se infiere por tres motivos diferentes.

El primero de ellos es que en la norma anterior estas dos modalidades de acceso anticipado a la libertad condicional estaban reguladas en los apartados 1 y 2 del art. 91 CP, respectivamente –a diferencia de lo que sucede actualmente, que se regulan de forma conjunta en el art. 90.2 CP–. La remisión que efectuaba la norma en aquel entonces era indubitada: el apartado 2º reenviaba al plazo previsto en el “*apartado anterior*”, que era el de las 2/3 partes sin lugar a confusión<sup>22</sup>. Por este mismo motivo, la redacción desafortunada del actual art. 90.2 CP puede achacarse a un descuido del legislador que, lejos de reparar en que tales modalidades han dejado de estar reguladas en apartados diferentes, ha conservado la literalidad de la norma previa.

En segundo lugar, considerando la existencia de un supuesto que adelanta la concesión de la libertad condicional a las 2/3 partes, carece de sentido que el adelantamiento de los 90 días por año se produzca desde la fecha que señalaría el cumplimiento de las 3/4 partes de la condena. Dado que los requisitos que han de cumplirse para poder optar al descuento

---

<sup>22</sup> RENART GARCÍA, F., La libertad condicional... *op. cit.*, pp. 220-221.

de los 90 días integran –y exceden– los previstos para el adelantamiento de la libertad condicional a las 2/3 partes, las personas que pudieran optar al supuesto extraordinario de los 90 días necesariamente cumplirían los requisitos del adelantamiento ordinario a las 2/3 partes. Por ello puede afirmarse que, si se considera que el plazo a tener en cuenta para descontar los 90 días ha de ser el de las 3/4 partes, el supuesto del adelantamiento general a las 2/3 partes queda del todo desvirtuado. En otras palabras: si el Código Penal ya prevé la posibilidad de adelantar la libertad condicional a las 2/3 partes, carece de sentido que plantee un supuesto aún más aventajado en términos de acceso –con un plus de exigencia en el cumplimiento de los requisitos– desde un plazo más gravoso, como lo es el de las 3/4 partes.

Por último, enraizando con esta última idea, puede inferirse de la redacción del precepto que lo que el legislador ha pretendido es establecer un supuesto que vaya más allá del propio adelantamiento a las 2/3 partes, esto es, un supuesto que sea incluso más favorable que el que permite adelantar la concesión de la libertad condicional a las 2/3 partes. Partiendo de esta lógica progresiva con la que el legislador parece haber concebido esta modalidad de los 90 días por año –coherente, a su vez, con lo que la norma disponía antes de la reforma–, se entiende que el plazo correcto a considerar ha de seguir siendo el del *párrafo anterior* –de las 2/3 partes– y no el del *apartado anterior* –de las 3/4 partes–, ya que, como dice el refrán, *quien puede lo más puede lo menos* y es contrario a la lógica que el legislador haya querido concebir un régimen de mayor dificultad en términos de acceso para excluir la posibilidad de aplicar uno menos exigente<sup>23</sup>.

En cualquier caso, es preciso exigir a los responsables de estos desajustes técnicos que solventen las cuestiones disfuncionales de redacción, porque, además de ocasionar problemas y confusiones que no tendrían que existir, también es contrario a la lógica que el legislador haya seguido operando reformas menores sobre el Código Penal sin haber aprovechado ninguna de ellas para subsanar y corregir los enredos que él mismo ha generado con sus propios descuidos.

---

<sup>23</sup> Este mismo criterio se incluye en la Instrucción 4/2015 de la SGIP, de 29 de junio de 2015, relativa a aspectos de la ejecución penal afectados por la reforma del Código Penal en la LO 1/2015, de 30 de marzo, –pp. 6-7–, si bien la misma no menciona los argumentos por los que adopta tal interpretación.

### 1.1.3. Sobre el régimen de los internos primarios

El régimen de los internos primarios se establece en el art. 90.3 CP en los siguientes términos:

*3. Excepcionalmente, el juez de vigilancia penitenciaria podrá acordar la suspensión de la ejecución del resto de la pena y conceder la libertad condicional a los penados en que concurran los siguientes requisitos:*

*a) Que se encuentren cumpliendo su primera condena de prisión y que ésta no supere los tres años de duración.*

*b) Que hayan extinguido la mitad de su condena.*

*c) Que acredite el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el apartado 1, salvo el de haber extinguido tres cuartas partes de su condena, así como el regulado en la letra b) del apartado anterior.*

*Este régimen no será aplicable a los penados que lo hayan sido por la comisión de un delito contra la libertad e indemnidad sexuales.*

Este es el supuesto de concesión que la LO 1/2015 ha introducido para los penados que hubieran entrado en prisión por primera vez –salvo los condenados por delito contra la indemnidad y libertad sexuales<sup>24</sup>–, siempre que su condena no supere los tres años<sup>25</sup>. La introducción de la primariedad penitenciaria como criterio a tener en cuenta para la concesión de la libertad condicional es un aspecto novedoso con gran potencial para facilitar la aplicación del sistema progresivo –siempre favorable a la consecución de los fines resocializadores de la pena–<sup>26</sup>. Hasta ahora, el Código Penal contemplaba la primariedad de naturaleza delictiva en algunos de sus supuestos –el art. 80.2.1ª CP, sin ir

---

<sup>24</sup> Esta exclusión será valorada –negativamente– más adelante.

<sup>25</sup> Señala DAUNIS RODRÍGUEZ que, en realidad, esta modalidad de libertad condicional quedará reservada a los condenados cuyas penas oscilarán entre los dos y los tres años: “*los sentenciados a penas superiores quedan excluidos legalmente y los penados a menos de dos años, al ser delincuentes primarios, podrán solicitar la suspensión de la condena prevista en el art. 80.1 CP*”. Del autor, *Ejecución de penas... op. cit.*, p. 245. Es importante destacar que, si bien es cierto que la virtualidad de esta modalidad puede reducirse al considerar los motivos apuntados por DAUNIS RODRÍGUEZ, ni la primariedad a que refiere el precepto es delictiva –el condenado puede haber delinquido anteriormente–, ni la suspensión de la ejecución de la pena es de obligada concesión –y ello con independencia de la duración de la pena–.

<sup>26</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, p. 19 (versión online).

más lejos, la establece como condición para poder acordar la suspensión de la ejecución de la pena–, pero en ellos no se referenciaba la entrada efectiva del sujeto en prisión.

La diferencia habida entre ambos tipos de primariedad no es baladí, pues se entiende que el individuo con antecedentes penales computables puede ser considerado primario penitenciario –aunque no delictivo– siempre y cuando no hubiera tenido que ingresar en prisión<sup>27</sup>. Sin duda, tal concepción de primariedad favorece a quienes, pudiendo tener condenas anteriores, no han estado nunca en la cárcel, bien por haber sido condenados a una pena distinta de la privativa de libertad, bien por haberse acordado la suspensión de la pena de prisión que, en aplicación de los arts. 80 y ss. CP, hubiera permitido evitar el ingreso en la institución<sup>28</sup>.

La introducción de este nuevo supuesto concesivo es concordante con los fines resocializadores del art. 25.2 CE, por lo que, en este sentido, se entiende positivo que la reforma se haya orientado a la evitación de los efectos negativos propios de la situación de encarcelamiento. Ello beneficia a un buen número de sentenciados que, por su bajo índice de peligrosidad, no requiere que el cumplimiento de sus penas se ejecute íntegramente en régimen de internamiento<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Evidentemente, tal afirmación habría de matizarse para considerar también la primariedad de quienes hubieran podido permanecer en prisión preventiva y hubieran sido absueltos, así como la de quienes ya hubieran cancelado sus antecedentes penales. Esta segunda cuestión la menciona BARBER BURUSCO, S., “La libertad condicional conforme a la LO 1/2015, de 30 de marzo: ¿Instrumento diseñado para prolongar el control penal?”, *Estudios penales y criminológicos*, nº 36, 2016, pp. 691-692. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1296258> [último acceso de 10/04/2021]. Aun así, ha de mencionarse que los JVP, reunidos en 2017 para aprobar sus criterios de actuación, establecieron por unanimidad que, en lo que respecta a la primariedad penitenciaria, “*sería aplicable a los que han sido condenados previamente pero han tenido su condena suspendida y no cabría en los supuestos de ingresos previos en prisión aunque los antecedentes penales estén cancelados*”. Se disiente de la postura adoptada por los JVP porque es difícil imaginar que la cancelación de los antecedentes penales pueda producir efectos parciales. *Criterios y Acuerdo sobre la especialización del Juez de Vigilancia Penitenciaria*, aprobados en el Encuentro de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, celebrado en Málaga los días 29 a 31 de mayo de 2017, p. 8. Disponible en línea: [http://derechopcp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/CRITERIOSYACUERDOJVP.Malaga29-31mayo2017\\_000.pdf](http://derechopcp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/CRITERIOSYACUERDOJVP.Malaga29-31mayo2017_000.pdf) [último acceso de 14/04/2021].

<sup>28</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 323.

<sup>29</sup> Al respecto, la Fiscal del Tribunal Supremo establece que este nuevo supuesto de libertad condicional es “*especialmente conveniente para el tratamiento de delincuentes no habituales, en los que el ingreso en prisión para el cumplimiento de penas cortas, como es sabido, puede ser especialmente desaconsejable, en tanto la suspensión de la pena y la aplicación de medidas pertinentes permite, por el contrario, su integración en el entorno social, con altas probabilidades de evitar reincidencias*”. Aun así, ha de tenerse en cuenta que la existencia de un nuevo supuesto de libertad condicional no evita que la persona tenga que ingresar en prisión, por lo que las bondades de esta nueva modalidad de liberación aventajada no son equiparables a las que ofrece la suspensión ordinaria de la pena –máxime considerando que, además, su régimen jurídico también presenta desventajas de peso–. GARRIDO LORENZO, M. A., “La libertad condicional tras reforma por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo”, *Revista del Ministerio Fiscal*, nº 0,

La concesión de esta nueva modalidad de libertad condicional requiere, además de la primariedad penitenciaria y una condena cuya duración no supere los tres años, que el penado esté clasificado en tercer grado, que el mismo haya observado buena conducta y que haya desarrollado actividades laborales, culturales y ocupacionales durante el cumplimiento de la condena –ya fuera de forma continuada o con un aprovechamiento notable–.

Aun con todo, si bien esta nueva previsión de acceso a la libertad condicional se entiende positiva para agilizar la salida de quienes entran por primera vez en prisión con una condena corta según lo señalado, es preciso indicar también que determinados aspectos de su aplicación pueden volverse en contra del interés del penado. Ello sucede en todo caso con respecto a la duración por la que debe imponerse el plazo de suspensión de ejecución del resto de la pena, ya que, como el mismo tiene por término mínimo una duración de dos años, en todos los supuestos la concesión de esta modalidad de libertad condicional conllevará un alargamiento de la condena<sup>30</sup>. Dichos aspectos se analizarán más adelante al abordar los regímenes de ejecución y revocación del instituto, así que por ahora basta con ponerlo de manifiesto.

#### **1.1.4. Sobre el régimen de las personas condenadas por terrorismo**

Las personas condenadas por delitos de terrorismo o en el seno de organizaciones criminales cuentan con un régimen propio –más impeditivo– de acceso a la libertad condicional. El mismo se halla en el art. 90.8 CP en los siguientes términos:

*8. En el caso de personas condenadas por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales o por alguno de los delitos regulados en el*

---

Madrid, 2015, p. 46. Disponible en línea: <https://www.fiscal.es/documents/20142/99352/Revista+del+Ministerio+Fiscal%2C+a%C3%B1o+2015%2C+n%C3%BAmero+0.pdf/82482ab0-d0bd-e287-4b56-44ff6d39baa8?version=1.6> [último acceso de 10/04/2021].

<sup>30</sup> En ello también reparan ORTEGA CALDERÓN, J. L., “La influencia del nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la cancelación de los antecedentes penales”, *Diario La Ley*, nº 9007, Sección Doctrina, 23 de junio de 2017, p. 2 (versión online); del mismo, “El nuevo régimen temporal de la libertad condicional en el Código Penal tras la reforma operada por LO 1/2015, de 30 de marzo”, *Diario La Ley*, nº 8652, Sección Doctrina, 24 de noviembre de 2015, p. 3; BARBER BURUSCO, S., “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 697.

*Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código, la suspensión de la ejecución del resto de la pena impuesta y concesión de la libertad condicional requiere que el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y haya colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades.*

*Los apartados 2 y 3 no serán aplicables a las personas condenadas por la comisión de alguno de los delitos regulados en el Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código o por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales.*

La LO 1/2015 no ha introducido cambios sustantivos en lo que respecta al régimen de concesión de la libertad condicional de estas personas<sup>31</sup>, si bien es cierto que el tratamiento de su regulación ha pasado a ser conjunto y unificado tanto para los condenados por delitos de terrorismo como para los condenados por los delitos cometidos en el seno de una organización criminal<sup>32</sup>. La ausencia de cambios relevantes en esta materia, sin embargo, no es óbice para plantear algunas reflexiones críticas sobre el trato injustificadamente antipenitenciario con que la normativa trata a este colectivo.

---

<sup>31</sup> ESCUDERO MUÑOZ, M., “Aplicación de la libertad condicional a los penados por delitos terroristas”, *Foro FICP*, Tribuna y Boletín de la FICP, nº 2016-2 (agosto), p. 247. Disponible en línea: <https://ficip.es/wp-content/uploads/2016/12/Foro-FICP-2016-2.pdf> [último acceso de 20/04/2021].

<sup>32</sup> DAUNIS RODRÍGUEZ, A., *Ejecución de penas... op. cit.*, p. 249.

Es sabido que el terrorismo ha ejercido una gran influencia en la determinación de las políticas criminales –antes por el etnonacionalista de ETA, ahora por el yihadismo global e internacional<sup>33</sup>– de nuestro país. La alarma social a que da lugar este fenómeno, la presión que ejercen los *lobbies* de las asociaciones de víctimas y, sobre todo, el rédito electoral que proporcionan los discursos políticos sobre la gestión del terrorismo, facilita que estos penados sean instrumentalizados y distraídos de la finalidad resocializadora que han de cumplir las penas para ser puestos al servicio de otros intereses –que pueden estar más relacionados con la estética política que con el acometimiento real de las funciones preventivo-especiales a que debería abocarse la prisión–<sup>34</sup>.

El art. 25.2 CE establece que “*las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social*”. El precepto no prevé que la pena deba cumplir unas u otras finalidades en función de la naturaleza del delito cometido<sup>35</sup>, por lo que las distinciones que el legislador dispone para intensificar las de la pena retributiva en detrimento de las de la pena resocializadora cuando se aborda a penados de determinados ilícitos carece de fundamento constitucional. Tales distinciones responden al capricho de un legislador que, anteponiendo las peticiones viscerales de la ciudadanía a las aportaciones científicas<sup>36</sup>, opera reformas cortoplacistas, emocionales y contraproducentes –al menos, desde la perspectiva penitenciaria– abocadas al fracaso. Las mismas vienen provocadas por un discurso político punitivista muy concreto y determinado, de corte populista, que se retroalimenta a sí mismo y que explica que nuestro Código Penal haya sufrido más reformas que años de vigencia tiene<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Al respecto, CASTRO LIÑARES, D., “Política criminal y terrorismo en el Reino de España, ¿tiempos nuevos o déjà vu?”, *Revista Penal*, nº 39, 2017.

<sup>34</sup> Sobre la materia, GARCÍA ARÁN, M. y PERES NETO, L., “Agenda de los medios y agenda política: un estudio del efecto de los medios en las reformas del Código Penal español entre los años 2000-2003”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, nº 1, 2009.

<sup>35</sup> Y ello teniendo en cuenta que la resocialización del condenado no constituye el único fin de la pena, por cuanto, según reiterada jurisprudencia, “*el art. 25.2 CE no resuelve sobre la cuestión referida al mayor o menor ajustamiento de los posibles fines de la pena al sistema de valores de la Constitución ni, desde luego, de entre los posibles -prevención especial, retribución, reinserción, etc.- ha optado por una concreta función de la pena*”. STC 150/1991, de 4 de julio, FJ 4º.

<sup>36</sup> La introducción de la pena de prisión permanente revisable –que contaba con una oposición muy destacada en la doctrina– en la legalidad vigente es una clara muestra de ello.

<sup>37</sup> Al respecto, resulta de interés LARRAURI, E., “Populismo punitivo... y cómo resistirlo”, *Jueces para la Democracia*, nº 55, 2006. Disponible en línea: [https://www.academia.edu/9812655/Populismo\\_Punitivo](https://www.academia.edu/9812655/Populismo_Punitivo) [último acceso de 10/04/2021]. La autora muestra una clara oposición a este fenómeno: “*Mi objetivo, y lo digo claramente, es intentar convencer al legislador de que no está determinado por el populismo punitivo, esto es, que hay suficiente base social para oponerse a este. Que no debe confundir opinión pública con opinión publicada. Que el legislador crea opinión pública. Y finalmente que el legislador y gobernante pueden rebajar el grado de punitivismo de una determinada sociedad en un determinado periodo*”. Quien



La Constitución es clara al determinar que las penas han de servir a la resocialización de los condenados –esto es, de todos ellos–, por lo que cualquier intrusión que el legislador penal opere en el ámbito de la ejecución penitenciaria para dificultar, obstaculizar o entorpecer dicha finalidad debe ponerse en el punto de mira<sup>38</sup>. El Derecho penitenciario es un derecho humanista, de acompañamiento, de segundas oportunidades: la discriminación que el legislador penal introduce en su seno es contraria a la esencia misma de la institución penitenciaria. El Coronel Montesinos lo sintetizó de forma impecable al enunciar –ya en 1834– que “*la Prisión solo recibe al hombre; El delito se queda a la puerta*”<sup>39</sup>. No sacralizar el legado de los grandes penitenciaristas que ha tenido nuestra historia, además de ser un grave error, nos hace retroceder 200 años. En nuestros días, es precisamente el tratamiento penitenciario y la individualización de su programación lo que hace que la institución *reciba al hombre* y no al delito, por lo que las consideraciones que el legislador penal viene introduciendo en las reformas de su texto normativo para invertir tal realidad no pueden ser bien valoradas en estas páginas. El delito tiene que volver a salir de las prisiones; el legislador penal tiene que dejar de entrometerse en ellas.

En relación con lo antedicho, ha de criticarse cualquier distinción que el legislador de naturaleza penal haya podido prever para el *iter* penitenciario con razón en la naturaleza del delito cometido. En este sentido, en primer lugar, ha de valorarse negativamente que las personas a que alude el art. 90.8 CP tengan vetada la posibilidad de adelantar la

---

suscribe comparte enteramente el sentir de la autora transcrita: el papel que juegan los poderes públicos y políticos en el cese de la expansión del populismo punitivo es del todo indiscutible.

<sup>38</sup> Una vez más ha de señalarse la importancia de que el legislador penal reconozca, valore y respete la autonomía y especificidad del de naturaleza penitenciaria, pues la asunción de materias que no le son propias puede acabar dando lugar a problemas mayores que los que *a priori* se pretendía resolver –y ello con independencia del interés que la materia pueda suscitar a nivel estético o político–. Se entiende que eso es lo que sucede cuando se establece un régimen jurídico diferenciado para los penados por delitos de terrorismo o por delitos cometidos en el seno de una organización criminal, como también sucede –en menor medida, pero cada vez más, debido a la alarma social que también suscita este fenómeno– al revisar el régimen jurídico de los agresores sexuales también limitado e impedido por el legislador penal en muchos de sus términos con razón en la naturaleza del delito cometido. Tal y como sostiene NÚÑEZ FERNÁNDEZ al criticar que esta categoría de penados esté excluida del régimen de libertad condicional para primarios, “*hay que destacar que la exclusión de este régimen privilegiado basada en la gravedad y en la naturaleza del delito cometido por encima del potencial de reinserción del sujeto, se percibe como un síntoma adicional de alejamiento respecto de la filosofía del sistema progresivo y de individualización científica que informa el vigente ordenamiento penitenciario*”. Del autor, “Análisis crítico... *op. cit.*, p. 19 (versión online).

<sup>39</sup> RICO DE ESTASEN, J., “Un gran penitenciarista español: el Coronel Montesinos”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 9, Fasc. 3, 1956, p. 462. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=2119264> [último acceso de 15/04/2021].

concesión de su libertad condicional por la vía de los arts. 90.2 y 3 CP –que regulan las dos modalidades de libertad condicional anticipada, así como la prevista para los internos primarios con cortas condenas–<sup>40</sup>. Dado que el acceso a tales modalidades de libertad condicional responde al mérito, al esfuerzo y al sacrificio que el penado hubiera podido acometer durante la ejecución de su condena, no es comprensible que los penados del art. 90.8 CP estén excluidos de tal reconocimiento<sup>41</sup>. El efecto que ello ha de suscitar entre este grupo reducido de penados es contraproducente y de sencilla inferencia, pues, si el individuo sabe de antemano que su desempeño no va a ser reconocido con el adelantamiento de la libertad condicional –pese a haberle podido corresponder si se le hubiera condenado por la comisión de un delito común– lo lógico es que no acumule méritos, que no se esfuerce y que no se sacrifique. El legislador penal se convierte en promotor de un tratamiento antipenitenciario que, en lugar de velar por los fines preventivo-especiales positivos de la pena, contribuye a reforzar la autopercepción que el penado puede tener de sí mismo en tanto que víctima de un sistema enemigo, injusto, represivo y arbitrario –sirviendo ello a la consolidación, e incluso intensificación, de los ideales terroristas–<sup>42</sup>.

Esta autovictimización adquiere mayor relevancia cuando se analizan los requisitos extras que el art. 90.8 CP exige a este colectivo por razón del delito cometido: que “*muestre*

---

<sup>40</sup> RUIZ BOSCH, S., “La libertad condicional de personas condenadas en el seno de organizaciones criminales o por actos terroristas”, *Diario La Ley*, nº 9724, Sección Doctrina, 27 de octubre de 2020, p. 4 (versión online).

<sup>41</sup> También se muestran críticos con el trato diferenciado CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 234; RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional... op. cit.*, pp. 189-190; y TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad condicional español*, Aranzadi, Navarra, 2006, p. 179. Esta última autora señala, además –en la página referenciada– que “*el intenso endurecimiento en general de la ejecución penal para los terroristas y otros delincuentes organizados, y en particular, respecto al acceso a la libertad condicional, ha sido señalado por algunos como la entrada en nuestro ordenamiento jurídico del denominado ‘Derecho penal del enemigo’, en el que se segrega a un determinado colectivo de delincuentes mediante una aplicación más punitiva de la norma penal y el recorte de garantías*”.

<sup>42</sup> Esta idea se perfila de forma muy clara al estudiar por qué las prisiones ofrecen un entorno propicio para la radicalización violenta en el marco del yihadismo. La cuestión se aborda en CAROU GARCÍA, S., “Yihadismo y Derecho Penitenciario. La prevención del extremismo violento en prisión desde una perspectiva tratamental”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, p. 542. Disponible en línea: [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10052100566\\_ANUARIO\\_DE\\_DERECHO\\_PENAL\\_Y\\_CIENCIAS\\_PENALES\\_Yihadismo\\_y\\_Derecho\\_Penitenciario.La\\_preveni%C3%B3n\\_del\\_extremismo\\_violento\\_en\\_prisi%C3%B3n\\_desde\\_una\\_perspectiva\\_tratamental](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10052100566_ANUARIO_DE_DERECHO_PENAL_Y_CIENCIAS_PENALES_Yihadismo_y_Derecho_Penitenciario.La_preveni%C3%B3n_del_extremismo_violento_en_prisi%C3%B3n_desde_una_perspectiva_tratamental) [último acceso de 10/04/2021]; y DELGADO CARRILLO, L., “Libertad religiosa, prisión y yihadismo”, en ALONSO RIMO, A. y GIL GIL, A. (eds.), *Prevención de la radicalización violenta en prisión*, Dykinson, Madrid, 2021, p. 171; FERNÁNDEZ ABAD, C., “La doble problemática del terrorismo yihadista en prisión: Una aproximación crítica a la respuesta del sistema penitenciario español”, *InDret*, nº 3, 2020, pp. 319-339; REVELLES CARRASCO, M., “Intervención contra el yihadismo en prisión”, *InDret*, nº 4, 2020, pp. 375-418.

*signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista*”, que “*haya colaborado activamente con las autoridades*”, que haya realizado “*una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito*” y que haya repudiado sus actividades delictivas, entre otros<sup>43</sup>. Las dificultades que surgen en torno a estos requerimientos son varias, si bien las más relevantes son las que se han expuesto en los párrafos anteriores.

Aun así, la configuración de estos requisitos –algunos de los cuales, además, de difícil comprobación<sup>44</sup>– permite sostener que la *moral* ha aprovechado la vuelta del delito a las prisiones para irrumpir en el *Derecho*<sup>45</sup>. La alusión al perdón y al repudio –que es un rechazo con implicaciones morales– es de dudosa pertinencia en el ámbito de lo estrictamente jurídico y, si bien ha de reconocerse positivamente que el legislador se preocupe por las víctimas del delito –si es que tal preocupación es humana y genuina<sup>46</sup>–, hubiera sido preferible que el mismo optara por la promoción y el fomento de los encuentros restaurativos –a los que, en todo caso, debe acudir de forma libre y voluntaria<sup>47</sup>– y no por la imposición del perdón –que es un concepto inexigible desde el ámbito de la mediación, toda vez que su sentido en términos de reparación emana del ofrecimiento *motu proprio*<sup>48</sup>.

Por otra parte, el requisito de colaboración con las autoridades o incluso el de repudio de las actividades delictivas puede comprometer la seguridad e integridad personal del condenado –por ejemplo, si la persona delatara a un tercero, en el primer supuesto; o si la misma reconociera públicamente que ha abandonado una mara o pandilla a la que hubiera podido pertenecer, en el segundo–, por lo que sería más adecuado que tales prerrogativas

---

<sup>43</sup> GIL GIL, A., “El concepto de resocialización en la jurisprudencia española. Especial atención a la delincuencia de motivación política”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXIV, 2021, en prensa.

<sup>44</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 234.

<sup>45</sup> DAUNIS RODRÍGUEZ, A., *Ejecución de penas... op. cit.*, p. 250.

<sup>46</sup> Sobre ello se volverá más adelante.

<sup>47</sup> Tal voluntariedad se reconoce en la propia Recomendación CM/Rec (99) 19, de 15 de septiembre de 1999, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a la mediación en materia penal, que definió la misma como “*cualquier proceso que permite a la víctima y al reo participar activamente, si lo consintieran libremente, en la solución de las dificultades ocasionadas por el delito con la ayuda de un tercero independiente (el mediador)*”. Sobre los requisitos exigibles en los procesos de mediación, CASTRO JOVER, B., “La mediación penal como práctica restaurativa en la fase de ejecución penal”, *Diario La Ley*, nº 9710, Sección Tribuna, 6 de octubre de 2020, p. 8.

<sup>48</sup> Sobre la legitimidad, necesidad y utilidad de este requisito, GIL GIL, A., “El requisito de ‘petición expresa de perdón a las víctimas’. ¿Signo de la progresión personal en el proceso de resocialización?”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 35, 2021, pp. 1-32.

de favor se concibieran únicamente en el ámbito de la instrucción y el enjuiciamiento del delito –a través de atenuantes o rebajas de pena *ad hoc*– sin comprometer la fase de la ejecución<sup>49</sup>. Tampoco tiene mucho sentido que esta exigencia de colaboración pueda mantenerse hasta la última fase de la condena –esto es, hasta la libertad condicional– cuando, precisamente, otro de los requisitos que este colectivo ha de observar es la desvinculación de la organización criminal o terrorista. Dado que cumplir el primero de los requisitos podría conllevar tener que incumplir el segundo, la retahíla de las condiciones que el legislador penal ha establecido para que estas personas puedan acceder a la libertad condicional se entiende desafortunada desde toda perspectiva.

### **1.1.5. Sobre el régimen de los penados septuagenarios y aquejados de enfermedad**

A diferencia de las modalidades de concesión que se han abordado hasta ahora –que se hallaban en los distintos apartados del art. 90 CP–, el presente supuesto se regula en el art. 92 CP y se destina a los penados septuagenarios y a los que estuvieran aquejados por alguna enfermedad<sup>50</sup>. El Código Penal lo dispone en los siguientes términos:

---

<sup>49</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 234. Sobre estas cuestiones se pronuncia también RENART GARCÍA en aras de analizar los problemas que surgen de la coexistencia del art. 579 bis 3 CP con los arts. 72.6 LOGP y 90 CP. Ambos preceptos prevén el requerimiento de circunstancias similares en momentos muy distintos, por lo que el autor reflexiona sobre varias de estas cuestiones: el condenado que ha dado muestras inequívocas de haber abandonado los fines terroristas antes de ingresar en prisión –art. 579 bis 3 CP–, ¿tiene que volver a darlas una vez que ha entrado en prisión para dar cumplimiento a las normas dispuestas para la fase de ejecución? ¿cómo debe interpretarse tal coexistencia normativa? Del autor, *La libertad condicional... op. cit.*, pp. 179 y ss. Sobre la apreciación de la atenuante de colaboración y análogas cuestiones, resulta de interés el trabajo de NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “La colaboración con la justicia de los condenados por terrorismo yihadista: posibles enseñanzas a partir de un estudio jurisprudencial”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 23-05, 2021, pp. 1-38. Disponible en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/23/recpc23-05.pdf> [último acceso de 15/04/2021].

<sup>50</sup> Algunos autores entienden como un error que el legislador haya constituido este resorte humanitario bajo el paraguas de la libertad condicional: “*El error está en que el legislador elige por sus buenos resultados la institución de la libertad condicional, que tiene un fundamento reeducador, para lograr una finalidad humanitaria*”. Este es el motivo por el que, más adelante, la libertad condicional de los penados a prisión permanente revisable será abordada de forma diferenciada, por lo que se comparte el sentir del autor transcrito. VEGA ALOCÉN, M., “Supuestos excepcionales de la libertad condicional: los septuagenarios y los enfermos incurables: una solución legal equivocada”, *Cuadernos Penitenciarios*, nº 6, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 1999, p. 26 (versión online). Disponible en línea: <https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2018/10/1001.pdf> [último acceso de 10/04/2021].

## **Artículo 91.**

*1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los penados que hubieran cumplido la edad de setenta años, o la cumplan durante la extinción de la condena, y reúnan los requisitos exigidos en el artículo anterior, excepto el de haber extinguido las tres cuartas partes de aquélla, las dos terceras partes o, en su caso, la mitad de la condena, podrán obtener la suspensión de la ejecución del resto de la pena y la concesión de la libertad condicional.*

*El mismo criterio se aplicará cuando se trate de enfermos muy graves con padecimientos incurables, y así quede acreditado tras la práctica de los informes médicos que, a criterio del juez de vigilancia penitenciaria, se estimen necesarios<sup>51</sup>.*

*2. Constando a la Administración penitenciaria que el interno se halla en cualquiera de los casos previstos en los párrafos anteriores, elevará el expediente de libertad condicional, con la urgencia que el caso requiera, al juez de vigilancia penitenciaria, quien, a la hora de resolverlo, valorará junto a las circunstancias personales la dificultad para delinquir y la escasa peligrosidad del sujeto.*

---

<sup>51</sup> Tal y como ha reiterado la jurisprudencia, la condición “grave” e “incurable” de la enfermedad no exige que el penado se halle cercano a la muerte –como tampoco se exige dicho extremo para poder proceder con la excarcelación de los septuagenarios–. En este sentido, la STC 48/1996, de 25 de marzo, accede a la concesión de esta libertad condicional argumentando que el penado padece “una enfermedad grave e incurable, con un cuadro clínico de imprevisibles consecuencias, para cuyo tratamiento resulta inadecuado el ambiente carcelario, que incide negativamente en la patología por la ansiedad inherente a la privación de libertad [...]”; quede claro que tan sólo una enfermedad grave e incurable, como esta, en cuya evolución incida desfavorablemente la estancia en la cárcel con empeoramiento de la salud del paciente, acortando así la duración de su vida, aun cuando no exista riesgo inminente de su pérdida, permite la excarcelación del recluso aquejado por aquélla, si se dan las demás circunstancias cuya concurrencia exige el Código Penal” –FJ 3º–. Por su parte, la STS 4540/1991, de 12 de septiembre, también declara que “en todo caso, la postura que adoptó el Magistrado Juez de Vigilancia Penitenciaria aparece conforme con el tenor literal del precepto (el SIDA ya desarrollado con pronóstico de fallecimiento a corto plazo cumple, sin duda, los dos requisitos exigidos, pues se trata de una enfermedad grave que es, al mismo tiempo muy grave e incurable) y también parece acorde con la finalidad humanitaria de tal forma que permitiría adelantar la excarcelación a algún momento anterior al de la muerte inminente, pues quizás debiera entenderse que no es el propósito de este artículo del Reglamento el que puedan sacarse de la prisión a los enfermos solo para que mueran fuera de la cárcel, pareciendo, por el contrario, lo más adecuado al espíritu de esta disposición el que pudieran permanecer en libertad alguna temporada anterior al momento del fallecimiento” –FJ 5º–.

*3. Si el peligro para la vida del interno, a causa de su enfermedad o de su avanzada edad, fuera patente, por estar así acreditado por el dictamen del médico forense y de los servicios médicos del establecimiento penitenciario, el juez o tribunal podrá, sin necesidad de que se acredite el cumplimiento de ningún otro requisito y valorada la falta de peligrosidad relevante del penado, acordar la suspensión de la ejecución del resto de la pena y concederle la libertad condicional sin más trámite que requerir al centro penitenciario el informe de pronóstico final al objeto de poder hacer la valoración a que se refiere el apartado anterior.*

*En este caso, el penado estará obligado a facilitar al servicio médico penitenciario, al médico forense, o a aquel otro que se determine por el juez o tribunal, la información necesaria para poder valorar sobre la evolución de su enfermedad.*

*El incumplimiento de esta obligación podrá dar lugar a la revocación de la suspensión de la ejecución y de la libertad condicional.*

*4. Son aplicables al supuesto regulado en este artículo las disposiciones contenidas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo anterior.*

Dado que esta modalidad de libertad condicional difiere de las otras por abocarse a una finalidad puramente humanitaria –no relacionada, por lo tanto, ni con la retribución, ni con la resocialización–<sup>52</sup>, la reforma operada por la LO 1/2015 no ha modificado sus términos.

Aun así, es criticable que los penados deban estar clasificados en tercer grado para acceder a este resorte de naturaleza compasiva, porque, además de que ello puede plantear dificultades y sinsentidos con respecto a los penados cuya progresión al tercer grado es más exigente –como sucede en el caso de quienes hubieran sido condenados por delitos de terrorismo o delitos cometidos en el seno de una organización criminal–, no parece

---

<sup>52</sup> Motivo por el que NISTAL BURÓN ya había sostenido la necesidad de convertir esta modalidad de libertad condicional en una forma suspensiva de la condena antes de que se llevara a término la reforma de la LO 1/2015. Del autor, “La libertad condicional anticipada por enfermedad grave. Su necesaria consideración como una modalidad de suspensión de la pena en fase de ejecución”, *Diario La Ley*, nº 7930, Sección Tribuna, 25 de septiembre de 2012, Ref. D-331, pp. 6 y ss. (versión online).

que en estos supuestos tenga mucho sentido tratar de satisfacer las finalidades preventivo-especiales de la pena antes de proceder con la liberación. Como la persona no se devuelve al exterior para ser reinsertada en la sociedad –y sí para que pueda atravesar determinadas circunstancias de vulnerabilidad vital de forma digna–, se aboga por la supresión de esta alusión a la clasificación en tercer grado. En estos supuestos la progresión al régimen de semilibertad se produce de forma instrumental y sin que guarde relación con el tratamiento resocializador –que en estas situaciones es innecesario–, por lo que en esta modalidad de excarcelación lo que ha de prevalecer en todo caso es su sentido humanitario –y ello con independencia de la clasificación que el reo pudiera tener en el momento de producirse la misma–<sup>53</sup>.

En otro orden de ideas, es preciso destacar que sí se han introducido algunas dudas con respecto al órgano facultado para conceder este tipo de suspensión o libertad condicional. Hasta la reforma de la LO 1/2015, dicha potestad se reconocía expresamente al JVP en virtud del anterior art. 92 CP –tal y como sucede ahora a lo largo del art. 90 CP, salvando las remisiones hechas al régimen de la suspensión ordinaria que evita la entrada del penado en prisión–, pero en la actualidad la literalidad de la norma vuelve a referirse al “*Juez de Vigilancia Penitenciaria*” y al “*Juez o Tribunal*” –indistintamente– para llevar a cabo la concesión de esta suspensión humanitaria<sup>54</sup>.

Debe entenderse que tal confusión nace del esfuerzo de armonizar la antigua regulación de la suspensión de la condena con el nuevo régimen de la libertad condicional, y que, en cualquier caso, lo lógico es que de tales cuestiones siga conociendo el JVP<sup>55</sup>, que es quien tiene acceso directo al seguimiento personalizado del penado.

---

<sup>53</sup> Al respecto, NISTAL BURÓN en el título referenciado *ibídem*, p. 4. En idéntico sentido se pronuncian los JVP en sus criterios de actuación al proponer “*que la libertad condicional de enfermos terminales no se sujete a requisito alguno distinto del propio padecimiento acreditado*”. *Criterios y Acuerdo... op. cit.*, p. 11.

<sup>54</sup> En los apartados 1º y 2º el art. 91 CP refiere al “*Juez de Vigilancia Penitenciaria*”, mientras que en el apartado 3º se vuelve a mencionar “*el Juez o Tribunal*”.

<sup>55</sup> En este sentido, se comparte la tesis del Fiscal coordinador de Vigilancia Penitenciaria de la Fiscalía Provincial de Huelva al sostener que “*resultaría fácil entender que se trata de una mera errata material y que será el Juez de Vigilancia Penitenciaria en cuya circunscripción se halle el centro de cumplimiento el que, como hasta ahora, fiscalice el acceso a la semilibertad de los reos, pero lo cierto es que no se despejan completamente las dudas que llevan a dirigir de hito en hito la atención al órgano sentenciador, lo que parece respaldar también la expresión dada al regular el instituto, cual es la suspensión de la ejecución del resto de la pena en prisión, pues al hablar de suspensión pensamos en un incidente del que como es sabido conoce el órgano que impuso la pena que se somete a posible relajación*”. SÁEZ MALCEÑIDO, E., “Reformas sustantivas... *op. cit.*, p. 2 (versión online).

### **1.1.6. Sobre el régimen de los penados a prisión permanente revisable**

A este supuesto de libertad condicional se refiere el art. 92 CP, que establece lo siguiente:

#### ***Artículo 92.***

*1. El tribunal acordará la suspensión de la ejecución de la pena de prisión permanente revisable cuando se cumplan los siguientes requisitos:*

*a) Que el penado haya cumplido veinticinco años de su condena, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 78 bis para los casos regulados en el mismo.*

*b) Que se encuentre clasificado en tercer grado.*

*c) Que el tribunal, a la vista de la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas, pueda fundar, previa valoración de los informes de evolución remitidos por el centro penitenciario y por aquellos especialistas que el propio tribunal determine, la existencia de un pronóstico favorable de reinserción social.*

*En el caso de que el penado lo hubiera sido por varios delitos, el examen de los requisitos a que se refiere la letra c) se realizará valorando en su conjunto todos los delitos cometidos.*

*El tribunal resolverá sobre la suspensión de la pena de prisión permanente revisable tras un procedimiento oral contradictorio en el que intervendrán el Ministerio Fiscal y el penado, asistido por su abogado.*

*2. Si se tratase de delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo del Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código, será además necesario que el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y haya colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la*



*producción de otros delitos por parte de la organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades.*

*3. La suspensión de la ejecución tendrá una duración de cinco a diez años. El plazo de suspensión y libertad condicional se computará desde la fecha de puesta en libertad del penado. Son aplicables las normas contenidas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 80 y en los artículos 83, 86, 87 y 91.*

*El juez o tribunal, a la vista de la posible modificación de las circunstancias valoradas, podrá modificar la decisión que anteriormente hubiera adoptado conforme al artículo 83, y acordar la imposición de nuevas prohibiciones, deberes o prestaciones, la modificación de las que ya hubieran sido acordadas, o el alzamiento de las mismas.*

*Asimismo, el juez de vigilancia penitenciaria revocará la suspensión de la ejecución del resto de la pena y la libertad condicional concedida cuando se ponga de manifiesto un cambio de las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión que no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad en que se fundaba la decisión adoptada.*

*4. Extinguida la parte de la condena a que se refiere la letra a) del apartado 1 de este artículo o, en su caso, en el artículo 78 bis, el tribunal deberá verificar, al menos cada dos años, el cumplimiento del resto de requisitos de la libertad condicional. El tribunal resolverá también las peticiones de concesión de la libertad condicional del penado, pero podrá fijar un plazo de*

*hasta un año dentro del cual, tras haber sido rechazada una petición, no se dará curso a sus nuevas solicitudes.*

El precepto anterior se transcribe por no excluir lo que el legislador ha identificado –de forma errónea– con una modalidad más de libertad condicional. La nueva penalidad a prisión permanente revisable se extingue –o, por lo menos, aspira a extinguirse, ya que aún está por ver que ello sea posible– mediante el disfrute de un periodo de suspensión de la ejecución del resto de la pena, según lo dispuesto en el precepto transcrito.

Aun así, dado que la finalidad de esta forma de libertad condicional no es la excarcelación anticipada del penado para posibilitar y facilitar su adaptación al medio abierto<sup>56</sup>, sino más bien la de determinar si el mismo puede o no extinguir su pena, se considera un error que el legislador no se haya limitado a concebir –y denominar– esta *última fase* de la condena de los penados a perpetuidad como lo que verdaderamente es: un proceso de revisión genuino, distinto y diferenciado de la propia libertad condicional.

Por entender que esta modalidad de suspensión no constituye –ni puede constituir– un supuesto más de libertad condicional, la misma se abordará de forma específica más adelante.

## **1.2. EJECUCIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL**

Antes de entrar a valorar el régimen de ejecución de la libertad condicional, debe tenerse en cuenta que el legislador ha modificado el marco jurídico de la institución, pero no su contenido. El sentido y desarrollo de la misma sigue estando vinculado al sistema de cumplimiento de penas<sup>57</sup>, por lo que, desde una perspectiva tangible o material, el contenido de la puesta en práctica de la libertad condicional sigue siendo el que era: se acuerda la excarcelación de la persona, se imponen las medidas que se consideren

---

<sup>56</sup> Idéntico motivo invocaba VEGA ALOCÉN para cuestionar que la excarcelación humanitaria se hubiera configurado en torno a la institución de la libertad condicional, según se ha mencionado ya anteriormente. Del autor, “Supuestos excepcionales... *op. cit.*, pp. 1 y ss. (versión online).

<sup>57</sup> SOLAR CALVO, P., “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 3 (versión online).

pertinentes para poder llevar a cabo su control y seguimiento y, si todo transcurre sin ningún traspies, se extingue la responsabilidad penal impuesta por sentencia<sup>58</sup>.

Aun así, es evidente que la nueva naturaleza suspensiva de la libertad condicional no puede pasarse por alto cuando, durante su ejecución, los operadores jurídicos se ven en la necesidad de realizar cualquier tipo de cómputo temporal sobre la condena del penado. Si bien algunos autores pudieron haber anticipado la enjundia de los problemas a que esto iba a dar lugar<sup>59</sup>, el auto del JVP nº 5 de Madrid, de 3 de noviembre de 2016<sup>60</sup>, ofrece algunos razonamientos al respecto que no pueden dejar de mencionarse.

La resolución de referencia expone que, antes de la entrada en vigor de la LO 1/2015, los escenarios que podían darse cuando al liberado condicional se le notificaba una nueva condena –firme– durante su ejecución eran los siguientes: (1) si los hechos delictivos se habían cometido durante el periodo de libertad condicional, se acordaba su revocación; (2) pero si los hechos delictivos eran anteriores a la concesión de la libertad condicional, podían pasar dos cosas; (i) que de la refundición de condenas resultara que se seguían cumpliendo los criterios temporales de la libertad condicional y que, por lo tanto, se procediera a acordar una ampliación de la misma, (ii) o que, por el contrario, su disfrute tuviera que dejarse en suspenso –figura de creación jurisprudencial– hasta que se volvieran a cumplir los requisitos temporales, porque, practicada la refundición, ni era posible que el penado siguiera disfrutando de la libertad condicional, ni era posible acordar su revocación por no concurrir causa legal para ello.

---

<sup>58</sup> Tal extinción se produce por remisión de la pena ex art. 87.1 CP, que establece que “*transcurrido el plazo de suspensión fijado sin haber cometido el sujeto un delito que ponga de manifiesto que la expectativa en la que se fundaba la decisión de suspensión adoptada ya no puede ser mantenida, y cumplidas de forma suficiente las reglas de conducta fijadas por el juez o tribunal, este acordará la remisión de la pena*”. Aun así, dado que este artículo se redacta en el marco de la suspensión original y no en el propio de la libertad condicional –que se limita a practicar un reenvío al artículo transcrito–, algunos autores lamentan que el art. 90.5 CP no haya referenciado de forma expresa la remisión de la pena a que da lugar el cumplimiento del plazo por el que se acuerda la libertad condicional. V. NISTAL BURÓN, J., “El nuevo régimen jurídico... *op. cit.*, p. 15 (versión online). En este mismo sentido, los JVP determinaron en su encuentro de 2017 que, al ser la libertad condicional un supuesto de suspensión de condena, “*en consecuencia, no existe licenciamiento definitivo [que compete al tribunal sentenciador] sino remisión de la pena que realiza el Juzgado que ha acordado la suspensión [esto es, el JVP salvo en el caso de los penados a prisión permanente revisable], poniéndolo en conocimiento del sentenciador*”. *Criterios y Acuerdo... op. cit.*, p. 10.

<sup>59</sup> ORTEGA CALDERÓN, J. L., “La revocación de la libertad condicional tras la LO 1/15 de 30 de marzo: competencia, partes, causas y efectos”, *Diario La Ley*, nº 8944, Sección Doctrina, 20 de marzo de 2017, p. 10 (versión online); NISTAL BURÓN, J., “El nuevo régimen jurídico... *op. cit.*, p. 19 (versión online).

<sup>60</sup> Rec. 6889/2016. A reflexionar sobre el mismo se dedica SOLAR PUERTO en “La libertad condicional... *op. cit.*, pp. 5 y ss. (versión online).

Lo anterior era lógico y coherente para con una libertad condicional que computaba a efectos de cumplimiento de condena, pero, dado que la LO 1/2015 ha impedido que ello pueda seguir siendo así en la actualidad, los escenarios a que ahora puede dar lugar la notificación de una nueva condena –firme– al liberado condicional son bien distintos –al menos, según el JVP nº 5 de Madrid<sup>61</sup>–: (1) si los hechos delictivos se han cometido durante el periodo de libertad condicional, se revocará o no en función de si los mismos ponen de manifiesto que ya no puede mantenerse la expectativa en que se fundaba la suspensión; (2) pero si los hechos delictivos son anteriores a la concesión de la suspensión condicional, entonces han de tratarse de forma independiente, porque nada impide que una persona pueda estar cumpliendo condena en prisión por una causa, al tiempo de tener otra u otras suspendidas. En tal caso –prosigue la resolución judicial–, la refundición entre ambas causas conforme al art. 193.2 RP sería inviable, pues la figura de la refundición exige estar cumpliendo las causas que se van a refundir y la libertad condicional no puede reputarse como forma de cumplimiento. La única manera de que pudiera llevarse a cabo una ampliación o suspensión de la libertad condicional –continúa el Juzgado– sería que el propio liberado condicional renunciara a su estatus jurídico para, reingresando en prisión, poder acceder a la refundición de condenas –y ello teniendo en cuenta que el tiempo transcurrido en libertad condicional no le sería computado como tiempo de cumplimiento de condena–<sup>62</sup>.

Tal y como sostiene SOLAR CALVO, “*el razonamiento que sigue el auto resulta impecable conforme a la lógica jurídica*”, pero es evidente que, desde cualquier otra perspectiva, el resultado material es un despropósito, dantesco y paradójico a partes iguales<sup>63</sup>. A fin de cuentas, según este JVP –cuyo razonamiento puede ser compartido por

---

<sup>61</sup> Se remarca que lo siguiente atiende al parecer de este Juzgado porque, tal y como volverá a indicarse en una nota al pie tras la exposición, el criterio que los JVP adoptaron en su encuentro de 2017 sobre esta cuestión no coincide con el que el JVP nº 5 adopta. Se menciona a continuación.

<sup>62</sup> Tal y como se mencionaba en la nota anterior, los JVP aprobaron por mayoría cualificada el siguiente criterio –no vinculante–: “7º) b) *Si teniendo aprobada una LC conforme a la Ley nueva, y llega una nueva condena por hechos anteriores, ¿cómo se procede? Se puede refundir la condena suspendida con la nueva condena, siempre que en esta se den los requisitos de la LC, sin perjuicio de modificar el plazo de suspensión, si procede*”. Posteriormente, también incluyen entre sus propuestas legislativas la de “*solicitar que se regule expresamente la solución a adoptar ante el ingreso del liberado por hechos anteriores al objeto de poder hacer efectivo el principio de unidad de ejecución, para poder refundir la nueva causa*”. *Criterios y Acuerdo... op. cit.*, pp. 9 y 11, respectivamente.

<sup>63</sup> La autora, que también se muestra crítica con los problemas que ocasiona el escenario descrito, plantea asimismo muchas otras dudas que, a raíz del contenido de esta resolución del JVP nº 5 de Madrid, habrían de ser aclaradas. En este sentido, por ejemplo, reflexiona sobre la manera en que han de computarse los plazos de cancelación de los antecedentes penales, sobre la posibilidad de que las condenas se cumplan, ya no de forma sucesiva, sino de forma simultánea por la vía de la remisión, sobre el orden de prelación para

otros–, el penado tiene que elegir entre renunciar a la libertad condicional o renunciar a la unidad de ejecución, viéndose perjudicado en cualquiera de las dos opciones: si renuncia al resorte más resocializador con que cuenta el sistema para poder unificar la ejecución de sus condenas, perderá el tiempo transcurrido en libertad condicional –y volverá a prisión hasta que sus penas se refundan y se determine si sigue cumpliendo los requisitos temporales de la libertad condicional–; y si renuncia a la aplicación del principio de unidad de ejecución del art. 193.2 RP para mantener su libertad condicional, tendrá que simultanear el cumplimiento y la suspensión de dos condenas diferentes no susceptibles de refundición –que, en cualquier caso, pueden acabar siendo una sola si la libertad condicional se acaba revocando, pero con la pérdida del tiempo transcurrido en suspensión–<sup>64</sup>.

Expuesta la problemática anterior, en lo que refiere a otros factores relacionados con la ejecución y el desarrollo de la libertad condicional, a continuación se abordan de forma diferenciada las dos cuestiones siguientes: (1) la relativa a las prohibiciones y deberes que pueden imponerse para condicionar su disfrute y (2) la que atañe a la duración por la que deba acordarse la suspensión de la ejecución del resto de la pena.

### **1.2.1. Sobre las prohibiciones y deberes que pueden imponerse**

Las reglas de conducta que pueden imponerse para el mantenimiento de la libertad condicional vienen contempladas en el art. 83 CP por la remisión que efectúa el art. 90.5 CP. Tales medidas –o prohibiciones, deberes, prestaciones, condiciones... la nomenclatura que reciben estas *reglas* varía entre unos y otros preceptos normativos<sup>65</sup>–

---

el cómputo de los plazos de unas y otras suspensiones, etc. SOLAR CALVO, P., “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 6 (versión online).

<sup>64</sup> Tal y como SALAT PAISAL advirtió ya en 2015, “*debería haberse aprovechado la reforma para regular los efectos de la suspensión cautelar de la libertad condicional para los casos en que el sujeto deba entrar en prisión para cumplir una medida cautelar de prisión preventiva o cumplir una condena a pena de prisión por un delito cometido con anterioridad al momento de la concesión de la libertad condicional*”. Del autor, “Análisis del instituto de libertad condicional en la reforma del CP de 2015”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 19, 2015, p. 432. Disponible en línea: [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16840/AD\\_2015\\_19\\_art\\_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16840/AD_2015_19_art_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [último acceso de 11/04/2021].

<sup>65</sup> Ello se debe a los cambios que la propia norma ha ido experimentando a lo largo del tiempo, así como a las remisiones internas que se realizan entre unos y otros preceptos. Así, por ejemplo, el art. 90.5 CP refiere a la imposición de “*prohibiciones, deberes o prestaciones*”, el art. 83 CP las denomina “*prohibiciones y deberes*” y “*deberes y obligaciones*”, el art. 84 CP –no aplicable a la libertad condicional, pero sí a la suspensión– las llama “*prestaciones o medidas*” y el antiguo art. 90 CP las denominaba “*reglas de conducta o medidas*”.

coinciden con las que eran imponibles antes de la LO 1/2015, si bien la reforma ha venido en ampliar el catálogo de reglas preexistente con la inclusión de dos numerales nuevos<sup>66</sup>.

Aun así, con independencia de que buena parte del contenido de estas medidas siga coincidiendo con el previo a la reforma, ha de señalarse que el antiguo art. 90.2 CP – ahora reformado y desplazado al apartado 5 del mismo precepto– establecía, además de la posibilidad de imponer las reglas de conducta del art. 83 CP, la de imponer alguna de las medidas de seguridad no privativas de libertad del art. 96.3 CP –no afectado por la LO 1/2015–<sup>67</sup>. Resulta coherente que las medidas de seguridad del art. 96.3 CP hayan sido excluidas del catálogo de reglas imponibles para el mantenimiento de la libertad condicional, sirviendo además la remisión efectuada única y exclusivamente al precepto que establece las medidas imponibles en el supuesto de la suspensión de condena para enfatizar la conversión operada en estos términos sobre la libertad condicional<sup>68</sup>.

Las medidas de seguridad a que refería el art. 96.3 CP pueden aplicarse cuando concurren las circunstancias que señala el art. 95.1 CP –“*que el sujeto haya cometido un hecho previsto como delito*” y “*que del hecho y de las circunstancias personales del sujeto pueda deducirse un pronóstico de comportamiento futuro que revele la probabilidad de comisión de nuevos delitos*”– y, si bien las mismas pueden apreciarse cuando se concede la libertad condicional, la propia razón de ser de estas medidas de seguridad ha de determinar su inaplicabilidad en el contexto del instituto condicional. Dado que el fundamento por el que se puede acordar la imposición de tales medidas de seguridad radica en la peligrosidad criminal<sup>69</sup> –cuya ausencia debe concurrir a los efectos de poder conceder la libertad condicional, según se infiere del art. 90.5 CP– la supresión de la

---

<sup>66</sup> El precepto de referencia ha sido modificado hasta en seis ocasiones desde su redacción original de 1995. En lo que respecta a la LO 1/2015, la misma ha introducido los numerales 2ª y 8ª del art. 83.1 CP, relativos a la “*prohibición de aproximarse a la víctima o a aquellos de sus familiares u otras personas que se determine por el juez o tribunal*” y a la “*prohibición de conducir vehículos de motor que no dispongan de dispositivos tecnológicos que condicionen su encendido o funcionamiento a la comprobación previa de las condiciones físicas del conductor*”.

<sup>67</sup> Las medidas consagradas en el precepto son la inhabilitación profesional, la expulsión del territorio nacional de extranjeros no residentes legalmente en España, la libertad vigilada, la custodia familiar, la privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores y la privación del derecho a la tenencia y porte de armas.

<sup>68</sup> NISTAL BURÓN, J., “El nuevo régimen jurídico... *op. cit.*, p. 12 (versión online).

<sup>69</sup> LACRUZ LÓPEZ, J. M., “Lección 1. Conceptos básicos del Derecho Penal” en GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Curso de Derecho Penal. Parte General*, 2ª edición, Dykinson, Madrid, 2015, p. 31.

referencia al art. 96.3 CP desde el régimen de suspensión de la ejecución del resto de la pena resulta acertado, coherente y positivo.

En un sentido análogo, ha de mencionarse que el art. 90.5 CP remite al art. 83 CP, pero no al art. 84 CP, que también establece prestaciones o medidas a las que poder condicionar la suspensión de la ejecución de la pena. Las mismas refieren al cumplimiento del acuerdo alcanzado en mediación, al pago de una multa y a la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, recordando a lo que antiguamente habría sido la sustitución de la pena privativa de libertad –suprimida por la reforma de la LO 1/2015, salvo en lo relativo a la expulsión de los ciudadanos extranjeros<sup>70</sup>. Actualmente, tales medidas constituyen, no una sustitución de la pena de prisión, sino una obligación que el penado ha de observar a los efectos de poder mantener la pena en suspenso.

Tales condiciones no pueden imponerse para la conservación de la libertad condicional por no preverse en el art. 90.5 CP, si bien algunos autores entienden que deberían ser imponibles atendiendo a los supuestos para los que se han previsto. Dado que el art. 80.3 CP por el que se regula la suspensión de la ejecución de las penas obliga a aplicar alguna de las medidas del art. 84 CP cuando “*no concurran las condiciones 1ª y 2ª del apartado anterior* [art.80.2 CP]” –esto es, la primariedad delictiva y la limitación de la suma de las penas impuestas a la duración de 2 años– y que las mismas pueden concurrir al tiempo de concederse la libertad condicional, PEÑARANDA RAMOS entiende que, junto a las medidas establecidas en el art. 83 CP, deberían poder imponerse las del art. 84 CP si se apreciaran las circunstancias que fundamentan su aplicación<sup>71</sup>.

Quien suscribe no comparte esta tesis, en primer lugar, porque el régimen propio de la libertad condicional no efectúa ningún reenvío al art. 80 CP desde su articulado –no lo hace tampoco al propio art. 84 CP– y, en segundo lugar, porque, si bien la naturaleza jurídica del instituto condicional se ha visto transmutada, deben preservarse las especificidades propias de cada una de estas instituciones –la suspensión original y la

---

<sup>70</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 113.

<sup>71</sup> Del autor, “Informe crítico sobre la reforma del régimen jurídico de la suspensión y sustitución de la pena y de la libertad condicional”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F. (ed.) y ANTÓN BOIX, J. R. (coord.), *Informe de la Sección de Derechos Humanos del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid sobre los proyectos de reforma del Código Penal, Ley de Seguridad Privada y Ley Orgánica del Poder Judicial (jurisdicción universal)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 48-78.

libertad condicional— para poder abocarlas al cumplimiento de sus respectivos —y diferenciados— fines.

Con todo, las prohibiciones y deberes que pueden imponerse para condicionar el mantenimiento de la libertad condicional son las que siguen —ex art. 83.1 CP—:

*1.ª Prohibición de aproximarse a la víctima o a aquéllos de sus familiares u otras personas que se determine por el juez o tribunal, a sus domicilios, a sus lugares de trabajo o a otros lugares habitualmente frecuentados por ellos, o de comunicar con los mismos por cualquier medio. La imposición de esta prohibición será siempre comunicada a las personas con relación a las cuales sea acordada.*

*2.ª Prohibición de establecer contacto con personas determinadas o con miembros de un grupo determinado, cuando existan indicios que permitan suponer fundadamente que tales sujetos pueden facilitarle la ocasión para cometer nuevos delitos o incitarle a hacerlo.*

*3.ª Mantener su lugar de residencia en un lugar determinado con prohibición de abandonarlo o ausentarse temporalmente sin autorización del juez o tribunal.*

*4.ª Prohibición de residir en un lugar determinado o de acudir al mismo, cuando en ellos pueda encontrar la ocasión o motivo para cometer nuevos delitos.*

*5.ª Comparecer personalmente con la periodicidad que se determine ante el juez o tribunal, dependencias policiales o servicio de la administración que se determine, para informar de sus actividades y justificarlas.*

*6.ª Participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación vial, sexual, de defensa del medio ambiente, de protección de los animales, de igualdad de trato y no discriminación, y otros similares.*



*7.ª Participar en programas de deshabituación al consumo de alcohol, drogas tóxicas o sustancias estupefacientes, o de tratamiento de otros comportamientos adictivos.*

*8.ª Prohibición de conducir vehículos de motor que no dispongan de dispositivos tecnológicos que condicionen su encendido o funcionamiento a la comprobación previa de las condiciones físicas del conductor, cuando el sujeto haya sido condenado por un delito contra la seguridad vial y la medida resulte necesaria para prevenir la posible comisión de nuevos delitos.*

*9.ª Cumplir los demás deberes que el juez o tribunal estime convenientes para la rehabilitación social del penado, previa conformidad de éste, siempre que no atenten contra su dignidad como persona.*

La imposición de las anteriores medidas es potestativa para el juez<sup>72</sup>, que solo va a estar obligado a acordar las contenidas en las reglas 1ª, 4ª y 6ª “cuando se trate de delitos cometidos sobre la mujer por quien sea o haya sido su cónyuge” –art. 83.2 CP–<sup>73</sup>. Esta excepción al carácter facultativo de la imposición de las reglas de conducta, cuyo fundamento se halla en la naturaleza del delito cometido, vuelve a introducir un elemento antipenitenciario conforme a lo expuesto anteriormente al abordar la libertad condicional de los penados por delitos de terrorismo o por delitos cometidos en el seno de una organización criminal. Si bien la obligatoriedad de estas medidas no pretende más que asegurar y proteger a la víctima del delito de violencia de género, quizás sería preferible, en lugar de imponer regímenes de excepcionalidad, dotar a los jueces y magistrados de mayor formación, especialización y sensibilización en lo que respecta a esta materia. De nuevo, se reitera la necesidad de que el delito salga de las prisiones<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Si bien ha de tenerse en cuenta que es el cumplimiento de estas medidas lo que se emplea para valorar el grado de responsabilidad del liberado condicional, pues, en caso de que no se impusiera ninguna de estas, el margen del instituto revocatorio tendría una virtualidad mucho menor a la que los fines de la pena exigen.

<sup>73</sup> En este sentido, ha de mencionarse el criterio de actuación 11º –aprobado por unanimidad– del encuentro de JVP de 2017, que establece que “en el supuesto del art. 90.5 CP, en los supuestos de violencia de género, aunque imperativamente se imponen los deberes del art. 83.2 CP, ello no impide, al no existir mención expresa, la modificación o supresión ulterior de aquellos”. *Criterios y Acuerdo... op. cit.*, p. 10.

<sup>74</sup> Además de ello, ha de transcribirse la propuesta legislativa que los JVP formulan en *ibídem*: “instar al legislador en orden a modificar la remisión en bloque en los casos de violencia de género al art. 83.2 CP porque lleva al absurdo de imponer condiciones como el cumplimiento de programas que el interno ha realizado con aprovechamiento o los supuestos en los que hay que imponer prohibiciones de comunicación

En cuanto al contenido específico de las medidas imponibles, más adelante se criticará que en su mayoría únicamente satisfagan la vertiente asegurativa de la prevención especial negativa. Dado que la libertad condicional genera un marco de confluencia entre el penado y la sociedad que ha de aprovecharse para la potenciación y consecución de la finalidad preventivo-especial positiva de la pena, se echa en falta una mayor amortización de la institución en este sentido. La cuestión se abordará de nuevo al plantear algunas propuestas para mejorar el rendimiento de la libertad condicional.

### **1.2.2. Sobre la duración del plazo de suspensión**

A diferencia de lo que dispone la vigente LO 1/2015, la normativa anterior establecía en su art. 93.1 CP –ahora derogado– que *“el periodo de libertad condicional durará todo el tiempo que le falte al sujeto para cumplir su condena”*. Resulta evidente que el antiguo sistema de libertad condicional, en tanto que formaba parte de la ejecución de la condena –constituyendo, además, el último grado de clasificación penitenciaria ex art. 72.1 LOGP–, debía ajustarse a la duración de la pena que quedara por cumplir, pues el sentido de su concesión residía en potenciar las posibilidades de reinserción del penado mediante la paulatina flexibilización de las restricciones de su régimen de vida –y no en hallar nuevas formas punitivas que acrecentaran la aflicción de la pena–. El retorno al entorno social que le sería propio tras el cumplimiento de la condena, así como la asunción de nuevos roles y responsabilidades, junto con el proceso transitorio y paliativo de los efectos negativos que la encarcelación supone, contribuían a materializar los fines constitucionales de reeducación y reinserción social<sup>75</sup>.

La nueva concepción de la libertad condicional como forma suspensiva desnaturaliza los fines que la institución pudiera haber perseguido en el pasado, pues la normativa vigente no deposita en el penado la confianza que sí conllevaba la anterior en aras de acercarlo a su vida en libertad, pudiendo suponerle incluso tener que rendir cuentas ante las

---

*o aproximación cuando el interno ha disfrutado de comunicaciones y permisos con la víctima al haberse extinguido la pena de prohibición de comunicación o aproximación”, p. 11.*

<sup>75</sup> En este sentido, SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto... *op. cit.*, pp. 416-417: *“El instituto ha estado tradicionalmente enfocado a preparar la vida del penado en libertad; actúa como un periodo transitorio entre la vida en prisión y la plena libertad orientado a la consecución de los ideales resocializadores de nuestro sistema penitenciario y, por tanto, dirigido a colmar los objetivos de prevención especial positiva que la Constitución española impone a toda pena privativa de libertad (art. 25.1 CE)”*.

autoridades por más tiempo del que se le hubiera impuesto en la sentencia. Esto es una consecuencia que deriva de la propia mutación hacia las fórmulas de suspensión; y es que es necesario que la duración de esta se acote en el tiempo, sin que, en ningún caso, la misma pueda acordarse de forma indefinida.

A tal lógica responde el art. 90.5 CP, que establece que *“el plazo de suspensión de la ejecución del resto de la pena será de dos a cinco años”*, añadiendo que, *“en todo caso, el plazo de suspensión de la ejecución y de libertad condicional no podrá ser inferior a la duración de la parte de pena pendiente de cumplimiento”*. En este orden de ideas, recuerda la Fiscal del Tribunal Supremo que el art. 201 RP debe entenderse modificado para adecuarlo a la nueva redacción del Código Penal, pues el mismo sigue estableciendo que *“el periodo de libertad condicional durará todo el tiempo que falte al liberado para cumplir su condena siempre que durante el mismo observe un comportamiento que no dé lugar a la revocación del beneficio y reingreso en Establecimiento penitenciario”*<sup>76</sup>.

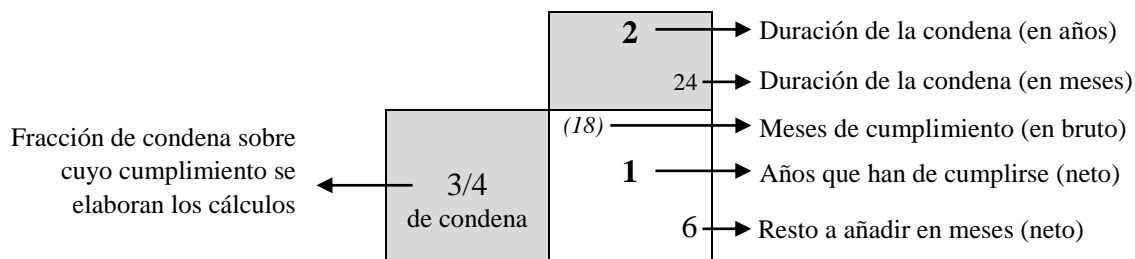
Las consecuencias que de tal regulación derivan son perniciosas y dañinas para los principios de legalidad y seguridad jurídica por las razones que a continuación se esgrimen. Si bien es cierto que la nueva regulación recuerda a la anterior cuando se establece que el plazo de la suspensión no podrá ser inferior a la duración de la pena que quedara pendiente, también lo es que, *contrario sensu*, la LO 1/2015 abre una puerta muy peligrosa por la que alargar la duración de las condenas que el Juzgado o Tribunal sentenciador hubiera impuesto<sup>77</sup>. Puede inferirse que tal conflicto no afecta a las condenas cuya suspensión se concediera cuando aún quedaran más de 5 años para el licenciamiento definitivo, pero, en lo que respecta al régimen general de la libertad condicional –el que se concede a las 3/4 partes del cumplimiento de la condena–, puede afirmarse que todos los penados que tengan una pena de hasta 8 años de duración –sin excepción– van a ver prolongado su sometimiento al sistema punitivo por la imposición del plazo mínimo de

---

<sup>76</sup> GARRIDO LORENZO, M. A., “La libertad condicional tras... *op. cit.*, p. 48.

<sup>77</sup> Peligrosa a la par que necesaria para los supuestos de la libertad condicional humanitaria. A ello se refieren los JVP en sus criterios de actuación, habiendo aprobado por mayoría muy cualificada que *“Entender que el plazo de suspensión no puede ser nunca inferior a dos años, existen múltiples autos de AP de Valencia que se pronuncian en este sentido: 28/09/15 y 05/10/15, pero sí superior a cinco años, porque la ley no ha establecido entre los requisitos para suspender la pena que el tiempo que reste de cumplimiento sea inferior a cinco años y siendo el plazo cuestión accesoria, es posible considerar que es una mera regla general y que en caso de que el tiempo que reste de cumplimiento al penado sea superior a cinco años, la suspensión será por el tiempo que le reste. Por tanto, sería posible, entre otros supuestos, la suspensión de la pena por razones humanitarias cuando la enfermedad surge al inicio de una larga condena”*. Criterios y Acuerdo... *op. cit.*, p. 10.

dos años. Se refleja gráficamente en las tablas siguientes, que han de interpretarse de la siguiente manera:



La interpretación que ha de hacerse de la tabla explicativa anterior –que se emplea a modo de ejemplo para facilitar la de las subsiguientes– es que el penado que tenga una condena cuya duración sea de 2 años –es decir, 24 meses– alcanzará el cumplimiento de las 3/4 partes de su condena al cabo de un año y seis meses –esto es, a los 18 meses–.

Explicada la manera en que han de interpretarse tales tablas, se exponen las referenciadas anteriormente:

	<b>1 año</b> 12 meses	<b>2</b> 24	<b>3</b> 36	<b>4</b> 48	<b>5</b> 60
<b>3/4 de condena</b>	(9) 9	(18) <b>1</b> 6	(27) <b>2</b> 3	(36) <b>3</b>	(45) <b>3</b> 9

	<b>6</b> 72	<b>7</b> 84	<b>8</b> 96	<b>9</b> 108	<b>10</b> 120
<b>3/4</b>	(54) <b>4</b> 6	(63) <b>5</b> 3	(72) <b>6</b>	(81) <b>6</b> 9	(90) <b>7</b> 6

De las tablas anteriores se infiere que todos los penados cuyas condenas no superaran los 8 años de duración se verían obligados a cumplir un periodo de libertad condicional

superior al tiempo que verdaderamente les restara por cumplir<sup>78</sup>. Así, según se refleja en los cálculos realizados, un penado que tuviera que cumplir 7 años de prisión alcanzaría las 3/4 partes de su condena al cabo de 5 años y 3 meses. Sumándole los 2 años mínimos que el juez tendría que imponer para la concesión de la libertad condicional, su sometimiento al control de las autoridades alcanzaría una duración mínima –en el mejor de los casos– de 7 años y 3 meses, esto es, 3 meses más de lo inicialmente previsto. Cuanto menor es la condena impuesta inicialmente, mayor es el tiempo proporcional en que ha de alargarse el sometimiento del individuo al sistema penal para poder acceder a la libertad condicional. En el caso de los condenados a penas de un año de duración, por ejemplo, que conforme al régimen general cumplirían las 3/4 partes a los 9 meses, la concesión de la libertad condicional supondría no poder remitir la condena hasta los 2 años y 9 meses –como mínimo, suponiendo que el liberado no incurriera en cambios circunstanciales que frustraran las expectativas de su resocialización o en cualesquiera otras causas de revocación–, por lo que la duración total de su sometimiento al sistema punitivo llegaría incluso a doblar la de la responsabilidad exigida inicialmente. En las penas de 8 años exactos de duración, el plazo mínimo de la libertad condicional coincidiría con el tiempo restante de cumplimiento –que no necesariamente habría de ser el que los jueces impusieran, ya que la determinación de la duración de la suspensión es discrecional–, siendo las penas de más de 8 años de duración las que exigen que el mínimo de la libertad condicional no sea el de 2 años, sino el del tiempo que aún restara por cumplir. En este sentido, por ejemplo, el penado a 9 años de prisión –que cumpliría las 3/4 partes de la condena a los 6 años y 9 meses– ya no podría acceder a una libertad condicional que se le impusiera por el tiempo mínimo de 2 años, sino que la misma tendría que acordarse con una duración que oscilara entre los 2 años y 3 meses –como mínimo– y los 5 años –como máximo–.

De lo anterior se deduce que un buen número de penados resultará gravemente perjudicado por la imposición de un plazo suspensivo que, además de poder resultar desproporcionado por la discrecionalidad judicial a que se somete, puede permitirse ir

---

<sup>78</sup> En esta cuestión repara también ORTEGA CALDERÓN en “La influencia del nuevo... *op. cit.*, p. 2 (versión online): “Nótese que tal efecto de desplazamiento del licenciamiento definitivo respecto del inicialmente dispuesto se provocará en todos aquéllos supuestos en los que la pena sea inferior a ocho años de prisión y se acceda a la libertad condicional conforme al régimen ordinario (extinción de la cuarta parte) pues por una simple operación matemática resultará que si la pena es inferior a ocho años de prisión, la concesión de la libertad condicional siempre tendrá lugar cuando reste un período inferior a dos años de cumplimiento efectivo”.

más allá de la fecha señalada para el cumplimiento de la liquidación total de la condena<sup>79</sup>. Las dificultades que esto genera son varias: ¿qué sucede si al momento de alcanzarse la fecha prevista para la extinción de la condena sigue vigente el plazo para el cumplimiento de la libertad condicional? ¿y si el penado incurre en causa de revocación tras la fecha que inicialmente se hubiera fijado para la liquidación de la condena, pero estando aún vigente el plazo de la suspensión condicional? ¿puede producirse el alargamiento de las condenas por esta vía, de forma indeterminada, sin establecer un máximo para la duración adicional que pueda resultar de la aplicación de este régimen de libertad condicional –por ejemplo, si la libertad condicional se concediera una segunda vez tras revocarse una anterior<sup>80</sup>–?

La fecha de liquidación total de la condena debería dar lugar a una completa restitución de los derechos de la persona, sin que ello sea compatible con la imposición de las condiciones o restricciones que pueden derivar del régimen de suspensión de la ejecución del resto de la pena. Si pasada la fecha inicialmente prevista para el licenciamiento de la privación de libertad el individuo debe seguir sometido al control penal –pudiendo resultar dicho control en una eventual devolución del particular a la cárcel–, los principios de legalidad y seguridad jurídica quedan reducidos a la nada<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> En este sentido, además, debe tenerse en cuenta que al tiempo adicional de rendición de cuentas que puede suponer *per se* la concesión de la libertad condicional –y ello por tener una duración de hasta 5 años o más, si la pena pendiente fuera superior a tal término–, cuando se acuerda la revocación de la suspensión condicional la fecha de liquidación de condena se posterga en el tiempo el 100% de las veces.

<sup>80</sup> Esto es especialmente relevante para los penados condenados a la pena de prisión permanente revisable, ya que el legislador no ha previsto los efectos y consecuencias que ha de tener la eventual revocación de su libertad condicional particular: ¿qué ha de suceder si no se supera con éxito el periodo suspensivo de revisión? ¿puede la condena seguir alargándose de forma indefinida o a de señalarse un momento en el que, a partir del mismo, la prisión sea declarada a perpetuidad irreversiblemente? Puede entenderse que, de no remitirse la condena, esto es, de revocarse la libertad condicional por las causas tasadas en la ley o por un cambio en las circunstancias del penado, las dificultades que este tendría para volver a acceder al régimen de suspensión hacen que la remisión de la pena sea inalcanzable. El CP no indica el tiempo que debe transcurrir entre la revocación de la libertad condicional y su nueva concesión, pero si los criterios generales de acceso a la misma ya son difícilmente realizables de por sí en estos supuestos, la misma puede darse por imposible cuando el penado cuente, además, con una revocación previa. Resultando interrumpido el proceso de revisión, la prisión permanente revisable no puede entenderse más que a perpetuidad, tal y como han puesto de manifiesto algunos autores: “*en caso de que se cometa delito durante la suspensión de la pena, el penado ya no tendrá oportunidad de salir más. La prisión será perpetua definitivamente*”. RÍOS MARTÍN, J., *La prisión perpetua en España. Razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*, Gakoia, San Sebastián, 2013, p. 51.

<sup>81</sup> Asimismo, tal y como sostiene BARBER BURUSCO, ha de destacarse que “*esta decisión se adopta sin ninguna clase de explicación ni justificación, como si permitir la extensión del control penal más allá del tiempo de condena impuesta se tratara de una consecuencia lógica y necesaria derivada de un cambio de denominación, de lo que no deja de ser, se llame como se llame, la última parte del tiempo de condena de prisión impuesta en una sentencia*”. De la autora, “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 696.

Tales principios exigen que los ciudadanos puedan anticipar las consecuencias de sus actos en el momento de su comisión, por lo que, el hecho de que esta nueva modalidad de suspensión sea oscilante a voluntad del Juez genera una gran inseguridad jurídica a quienes cumplen una pena privativa de libertad –y ello porque, como norma general, la misma se puede imponer por plazo que vaya desde los dos hasta los cinco años–. Por ese mismo motivo, no son pocos los penados que se niegan a acceder a esta nueva forma de libertad condicional<sup>82</sup>, pues a la postre entienden que la misma puede acabar convirtiéndose en una forma de alargar sus condenas: el nuevo modelo de libertad condicional genera desconfianza entre la población reclusa –y con razón–.

Por último, ha de mencionarse que los problemas que se vienen exponiendo con razón de la duración que ha de tener esta nueva forma de libertad condicional son expresión directa del exceso retribucionista a que nos ha acostumbrado el legislador –exceso que *a priori*, además, podría resultar incompatible con muchas de las garantías del proceso penal–<sup>83</sup>. La configuración de esta suerte de “*segundas penas*” torticeras o a la sombra<sup>84</sup>, avaladas y justificadas desde una orientación muy concreta de la política criminal –de corte emotivo, populista–, desdibuja peligrosamente los límites a que el *ius puniendi* estatal ha de someterse, pues los márgenes que lo público se permite para reprimir a quienes delinquen son cada vez más represivos y más autoritarios, en detrimento de los derechos y garantías de los propios particulares<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> En idéntico sentido, SOLAR CALVO: “no será extraño que, por la dureza de las consecuencias de esta nueva libertad condicional, haya internos que prefieran finalizar el cumplimiento de la pena privativa de libertad en tercer grado sin acceder a esta nueva libertad condicional”. De la autora, “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 5 (versión online). También, NÚÑEZ FERNÁNDEZ: “esta paradójica situación quizá traiga como consecuencia que muchos condenados a prisión prefieran no acceder a la libertad condicional (ahora que el consentimiento del penado es preceptivo para que pueda iniciar el expediente de libertad condicional) y ello constituya una razón más detrás de su escasa aplicación”. Del autor, “Mitos y realidades sobre el cumplimiento de la pena de prisión: Análisis cuantitativo y cualitativo del acceso al tercer grado y a la libertad condicional”, *La Ley Penal*, nº 134, septiembre-octubre 2018, p. 2 (versión online).

<sup>83</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, pp. 13 y ss. (versión online).

<sup>84</sup> En plural, porque la medida de libertad vigilada postpenitenciaria –que será traída a colación más adelante–, también genera dudas con respecto a los límites que el Estado ha de autoimponerse en la ejecución de los castigos.

<sup>85</sup> También lo pone de relieve NÚÑEZ FERNÁNDEZ al sostener que “pese a las grandilocuentes declaraciones de las instancias internacionales en lo que a resocialización se refiere, la deriva autoritaria del sistema punitivo en general y de la ejecución penitenciaria en particular no solo persiste, sino que se recrudece progresivamente”. En idéntico sentido, se comparte su opinión cuando afirma que “la política penal y penitenciaria seguirá siendo cada vez más autoritaria y menos respetuosa con los derechos humanos, pero no por ello más eficaz de cara a alcanzar las metas de seguridad que pretende (más bien al contrario)”. Mayor represión ha de dar lugar a menores libertades, pero no necesariamente a mayor seguridad –que, al contrario, tal y como señala el autor transcrito, puede verse afectada por el malestar que

### 1.3. LA REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS

Buena medida de los cambios que ha sufrido el régimen revocatorio de la libertad condicional guarda una estrecha relación con la mutación operada en su naturaleza jurídica. La repercusión de tal modificación en los términos de concesión y ejecución de la institución puede pasar relativamente desapercibida –salvo en lo que respecta a la posibilidad de prolongar el periodo de suspensión más allá del de la fecha prevista para el licenciamiento definitivo de la condena, según se ha visto anteriormente–, pero en lo relativo a la revocación de esta figura, la LO 1/2015 ha sido un *totum revolutum*.

Es evidente que, en coherencia y consonancia con la figura de la suspensión, la revocación de la libertad condicional había de experimentar un giro de 180° para ser investida con nuevos efectos, pero la unificación de dos resortes tan incompatibles en sus fundamentos –véase, la evitación del ingreso en prisión frente a la excarcelación anticipada– ha facilitado que el legislador cometa varios descuidos de tipo técnico, seguidamente analizados.

El primero de ellos refiere a la identificación del órgano competente para acordar la revocación de la suspensión de la ejecución del resto de la pena. La autoridad judicial que debe resolver sobre la misma se ve desdibujada por la incongruencia habida entre el art. 90.5 CP –que regula la revocación de la libertad condicional *strictu sensu*, atribuyéndole esa potestad al JVP– y el art. 86.1 CP –que resulta de aplicación por remisión expresa del art. 90.5 CP y que le otorga al Juez o Tribunal sentenciador la facultad de revocar la suspensión de la condena–<sup>86</sup>. Dado que esta confusión parece resultar de una remisión hecha con prisas, lo correcto es entender que, por coherencia, el órgano facultado para acordar la revocación de la libertad condicional deba ser el mismo que acordó su propia concesión, esto es, el JVP<sup>87</sup>.

En cualquier caso, dada la trascendencia práctica que tiene esta materia para el devenir de las condenas de quienes accedieran a esta forma de libertad condicional, hubiera sido preferible que el legislador determinara de forma autónoma el régimen revocatorio de esta nueva institución para evitar las confusiones a que el reenvío normativo da lugar.

---

intrínsecamente se genera al tiempo de restringir los derechos y libertades de la ciudadanía—. Del autor, “Mitos y realidades... *op. cit.*, pp. 2 y 11, respectivamente (versión online).

<sup>86</sup> SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto... *op. cit.*, p. 432.

<sup>87</sup> Con la excepción hecha para con los penados a prisión permanente revisable, en cuyo caso la concesión de la libertad condicional compete al Tribunal sentenciador y no al JVP.



Ello hubiera dotado a la norma de mayor claridad, certeza y seguridad, ya que, si bien es cierto que algunas de las modificaciones operadas por la LO 1/2015 en esta materia han podido contribuir a precisar y delimitar los antiguos criterios de revocación, también lo es que la reforma *grosso modo* se ha limitado a operar una remisión a las causas que rigen la revocación de la suspensión de la pena original –la que opera antes de su ejecución– sin prestar demasiada atención a los pormenores de las mismas, tal y como se analiza a continuación.

Más allá de los descuidos de redacción, no obstante, la consideración de la libertad condicional, no como forma de cumplimiento, sino como forma de suspensión, ha suscitado otros debates de gran relevancia. Así la STS 561/2020, de 29 de octubre de 2020, que resuelve si el no reingreso de un penado en prisión tras la revocación de su libertad condicional puede ser constitutivo o no de un delito de quebrantamiento de condena. Dado que a lo largo de la libertad condicional el penado no cumple condena *strictu sensu*, sino que su situación se asimila a la de quienes tuvieran sus penas suspendidas, en el asunto de referencia se planteó la cuestión de que el no reingreso en prisión tras revocarse la libertad condicional pudiera dar lugar, no a un quebrantamiento de condena, sino simplemente al acuerdo de la orden de búsqueda y captura –tal y como sucede cuando se revoca la suspensión de quienes hubieran evitado ingresar en prisión–. El Tribunal Supremo falló considerando que el no reingreso era constitutivo de un delito de quebrantamiento, por lo que, si bien ello es lógico para con el sentido y fundamento de la libertad condicional, no lo es desde la perspectiva jurídica, que se quiebra al confundir aspectos de la legislación anterior con los propios incluidos por la LO 1/2015. Conforme a la voluntad del legislador, se entiende que el no reingreso en prisión tras la revocación de la libertad condicional, análogamente a como sucede en los supuestos de suspensión ordinaria, no debería dar lugar a la incoación de un nuevo procedimiento por quebrantamiento de condena, sino simplemente a la búsqueda y captura del infractor<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Sobre esta relevante sentencia, NISTAL BURÓN, J., “Alcance jurídico de la negativa a reingresar en prisión tras la revocación de la libertad condicional (a propósito de la STS 561/2020, 29 de octubre de 2020 (Sala 2ª) dictada en Casación por infracción de Ley)”, *Diario La Ley*, nº 9803, Sección Tribuna, 4 de marzo de 2021.

### 1.3.1. Causas de la revocación

Se contemplan en el art. 86 CP por remisión expresa del art. 90.5 CP –que, a su vez, establece como causa genérica de revocación de la libertad condicional el “*cambio de las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión que no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad en que se fundaba la decisión adoptada*”–.

Seguidamente se analiza: (1) la causa de revocación relativa a la comisión de nuevos delitos, (2) la referente al incumplimiento de las prohibiciones, deberes o prestaciones que se hubieran impuesto para condicionar el mantenimiento de la suspensión de la ejecución de la pena y (3) la relativa al cambio de las circunstancias que se acaba de mencionar.

#### a) *La comisión de nuevos delitos*

La normativa anterior establecía en su art. 93.1 CP que la libertad condicional se revocaría por el JVP si durante la misma “*el reo delinquiere o inobservare las reglas de conducta impuestas*”. La LO 1/2015 ha venido a mejorar la redacción del citado precepto porque en el texto vigente, en virtud de la remisión al art. 86 CP que efectúa el actual art. 90.5 CP, se especifica que la revocación por haber delinquido solo podrá hacerse efectivo cuando “*ello ponga de manifiesto que la expectativa en la que se fundaba la decisión de suspensión adoptada ya no puede ser mantenida*”. Tal matiz no puede más que entenderse en clave de beneficio para el penado, por cuanto que, si bien anteriormente el hecho de delinquir daba lugar a una revocación automática de la libertad condicional, la redacción actual deja claro que es posible incurrir en ilícito sin que ello deba suponer el retorno forzado a prisión<sup>89</sup>.

La presente puntualización no carece de sentido si se traen a colación los fines constitucionales a que deben orientarse las penas privativas de libertad: que el hecho de delinquir no suponga el retorno automático a regímenes de vida más restrictivos no implica que el liberado condicional pueda transgredir la legalidad a su antojo o sin repercusión alguna, pero revocar una suspensión cuando las circunstancias del caso no lo

---

<sup>89</sup> Al respecto, NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Sustitutivos de las penas privativas de libertad: Suspensión y sustitución de las penas privativas de libertad”, en GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, J. M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Curso de Derecho Penal... op. cit.*, pp. 893 y ss.

requieren puede obstaculizar la resocialización del condenado de forma prescindible<sup>90</sup>. La concreción y precisión con que opera la nueva redacción del Código Penal exige que el JVP analice y valore de forma casuística las circunstancias del reo y del ilícito que hubiera podido cometer durante la vigencia de su libertad condicional<sup>91</sup>. La regulación anterior daba poco margen a la apreciación discrecional de los jueces en tanto que el delito constituía *per se* una causa automática de revocación, pero la LO 1/2015 ha apostado por la flexibilización del sistema en estos términos y ello debe ser valorado en términos positivos para con los fines resocializadores de la pena.

La funcionalidad de este cambio redunda en que el liberado condicional pueda mantener su régimen comunitario de vida cuando la infracción cometida no evidenciara su involución personal. Ello podría suceder, por ejemplo, cuando el delito cometido fuera de naturaleza imprudente, cuando la pena impuesta –o presuntamente imponible– no fuese privativa de libertad o cuando el ilícito, bien por su naturaleza, bien por su escasa entidad, no frustrara las expectativas que fundamentaron la concesión de la libertad condicional. Lo mismo podría ocurrir si el delito cuya condena deviene firme no hubiera sido cometido durante el periodo de libertad condicional, sino antes de su concesión –esto es, si el penado fuera condenado por un delito cometido antes de su ingreso en prisión o incluso durante su estancia en la misma, pero, en cualquier caso, antes de que se le concediera la libertad condicional–<sup>92</sup>. Dado que tales supuestos no tienen por qué ser incompatibles con la confianza que el sistema ha depositado en el penado de forma paulatina, se estima que lo más apropiado es mantener el régimen de libertad condicional cuando no fuera patente que la persona ha dejado de ser capaz de respetar las normas que rigen la convivencia social, poniendo en riesgo a los demás<sup>93</sup>. En términos ponderativos de beneficio y perjuicio, resulta menos gravoso mantener en libertad condicional a quien hubiera cometido un delito que no arruinara su progresión penitenciaria, que el hecho de volver a encarcelarlo sin considerar las circunstancias particulares del caso.

---

<sup>90</sup> En este sentido, tal y como sostiene ORTEGA CALDERÓN, la revocación siempre debe reputarse como imprescindible para acordarse. Del autor, “La revocación... *op. cit.*, p. 5 (versión online).

<sup>91</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, pp. 16-17 (versión online).

<sup>92</sup> Tal supuesto no se prevé como causa de revocación directa, pero en virtud del art. 90.5 CP cualquier “cambio en las circunstancias” podría justificar la regresión del penado a un estadio anterior de la condena. Se volverá sobre ello.

<sup>93</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, p. 17 (versión online).

Aun con todo, es preciso indicar que el art. 86.1 CP establece que “*el juez o tribunal revocará la suspensión y ordenará la ejecución de la pena cuando el penado: a) Sea condenado por un delito cometido durante el periodo de suspensión [...]*”. La literalidad del precepto puede suscitar algunas dificultades, pues, ni se refiere expresamente que la sentencia condenatoria deba dictarse durante la vigencia del mismo periodo de suspensión para poder proceder con la revocación<sup>94</sup>, ni se determinan los efectos que podría tener dicha condena cuando, una vez remitida la totalidad de la pena, se confirmara que el penado cometió un delito “*durante el periodo de suspensión*”. Sobre esta cuestión se volverá más adelante al plantear algunas propuestas de *lege ferenda*.

Se anticipa ya, sin embargo, en opinión de quien escribe, que ni ha de ser posible acordar la revocación de la libertad condicional por la comisión de un nuevo delito antes de que se declare la firmeza de la sentencia correspondiente –y ello, por respeto a la presunción de inocencia del penado–, ni mucho menos ha de ser posible que el reproche al liberado condicional pueda producirse cuando ya se ha liquidado y remitido la totalidad de la pena –y ello, por respeto a la firmeza de las sentencias, a los efectos de cosa juzgada y a las máximas más elementales de la seguridad jurídica–. Dado que el denominador común de estos escenarios es un sistema de justicia infradotado, lento y saturado<sup>95</sup>, no es razonable –ni asumible, en virtud de los derechos y las garantías procesales– que se penalice al ciudadano por las disfunciones sistémicas de las que no es responsable.

Se volverá sobre ello.

#### ***b) El incumplimiento de las prohibiciones, deberes o prestaciones condicionantes***

También en esta materia la LO 1/2015 ha introducido cambios positivos y favorables para el reo. Anteriormente, la norma no exigía que el incumplimiento de las reglas a las que se hubiera sometido la libertad condicional fuera grave o reiterado para poder proceder con su revocación<sup>96</sup>, así que la nueva redacción del art. 86.1 CP –aplicable por remisión

---

<sup>94</sup> Se entiende que el término *condenado* sí requiere que se dicte sentencia.

<sup>95</sup> En este sentido, han de reconocerse los esfuerzos que realizan día a día quienes integran la Administración de Justicia, ya que, pese a formar parte de una administración infradotada –con expedientes que se acumulan hasta en el suelo– y en muchos sentidos anclada al pasado –una de las pocas que debe de seguir utilizando el fax en la actualidad– la diligencia de los profesionales que la conforman ha de ser puesta en valor.

<sup>96</sup> Graduación y reiteración, no obstante, que, por la literalidad disyuntiva de la norma, no parecen aplicarse a la revocación que se acuerda por la sustracción al control de los SGPMA –prevista también en el art. 86.1.b) CP–.

del art. 90.5 CP, según se ha dicho—, además de otorgarle un plus de confianza al penado, que va a poder permanecer en el medio abierto aun cuando incumpliera —de forma no grave o reiterada— las condiciones que se le hubieran impuesto<sup>97</sup>, permite —y exige— que los jueces operen con una mayor individualización. A diferencia de lo que sucedía con el régimen normativo anterior, ahora es preciso que los magistrados valoren y analicen las circunstancias concretas del incumplimiento del penado para, por una parte, determinar su gravedad o reiteración y, por otra, fundamentar y motivar la revocación del instituto con base en estos extremos.

A tenor de lo dispuesto en el art. 86.2 CP, actualmente el incumplimiento que no sea grave o reiterado puede dar lugar a la imposición de nuevas prohibiciones, deberes o condiciones; a la modificación de las ya impuestas; o a la prórroga del plazo de suspensión, que en ningún caso podrá exceder de la mitad de la duración inicialmente fijada<sup>98</sup>. Ello no puede más que entenderse en clave de beneficio para el penado<sup>99</sup>, ya que, a diferencia de lo que habría venido sucediendo hasta la reforma de la LO 1/2015, el legislador ha optado por otorgarle un mayor margen de error —sujeto, en todo caso, a la apreciación discrecional de los jueces— y, por ende, un escenario más favorable para el acometimiento de los fines resocializadores de la pena privativa de libertad, en general, y de la libertad condicional, en particular.

Siguiendo con el análisis del art. 86.1 CP relativo a las causas de revocación, es preciso destacar que, con independencia de que el art. 90.5 CP realice una remisión genérica a la totalidad del precepto, el apartado c) del primero resulta inaplicable a los efectos de revocar la suspensión que se concede en régimen de libertad condicional. La norma establece, en el apartado c) referenciado, que la suspensión habrá de revocarse cuando el penado “*incumpla de forma grave o reiterada las condiciones que, para la suspensión, hubieran sido impuestas conforme al art. 84*”. Teniendo en cuenta que las medidas del art. 84 CP únicamente pueden imponerse cuando la suspensión se acuerda en sus términos

---

<sup>97</sup> Salvando la sustracción mencionada *ibídem*.

<sup>98</sup> Aun así, debe tenerse en cuenta que el art. 86.4 CP establece un supuesto excepcional para cuando hubiera peligro para la víctima, riesgo de fuga o de reiteración delictiva: “*en todos los casos anteriores, el juez o tribunal resolverá después de haber oído al Fiscal y a las demás partes. Sin embargo, podrá revocar la suspensión de la ejecución de la pena y ordenar el ingreso inmediato del penado en prisión cuando resulte imprescindible para evitar el riesgo de reiteración delictiva, el riesgo de huida del penado o asegurar la protección de la víctima*”.

<sup>99</sup> A excepción de lo relativo a la posibilidad de extender la duración de la libertad condicional, que ya ha sido criticado anteriormente. Sea como fuere, lo que se estima positivo es que la revocación no se acuerde de forma automática y que se exija una valoración previa en todo caso.

originales –esto es, con la finalidad de evitar el ingreso en prisión<sup>100</sup>, la suspensión del resto de la ejecución de la pena no puede condicionarse ni al cumplimiento del acuerdo alcanzado por la vía de la mediación, ni al pago de una multa, ni a la realización de trabajos en beneficio de la comunidad –que son las prestaciones y medidas contenidas en el art. 84 CP<sup>101</sup>. En suma, dado que el art. 90.5 CP únicamente permite que se impongan las medidas previstas en el art. 83 CP en lo que respecta a las reglas exigibles para la conservación de la libertad condicional, es incoherente que la norma aluda a su revocación por el incumplimiento de una medida cuya imposición no puede acordarse.

Por último, el art. 86.1.d) CP establece como causa de revocación que el penado facilitara *“información inexacta o insuficiente sobre el paradero de bienes u objetos cuyo decomiso hubiera sido acordado; no dé cumplimiento al compromiso de pago de las responsabilidades civiles a que hubiera sido condenado, salvo que careciera de capacidad económica para ello; o facilite información inexacta o insuficiente sobre su patrimonio”*. El contenido del presente precepto reproduce en su práctica totalidad el del art. 90.4 CP, que permite al JVP denegar la concesión de la libertad condicional cuando concurriera alguna de las circunstancias mencionadas<sup>102</sup>.

Es teleológicamente coherente que las causas que *a priori* podrían dar lugar a la denegación de la suspensión constituyan también un motivo de revocación de la misma, pero, desde un punto de vista sustantivo, no es tan lógico que se prevea como causa de revocación aquella que directamente daría lugar a la denegación de la concesión de la libertad condicional. Así, por ejemplo, es difícil imaginar que a un penado se le pudiera llegar a revocar la suspensión cuando no diera *“cumplimiento al compromiso de pago de las responsabilidades civiles a que hubiera sido condenado”*, toda vez que ese mismo incumplimiento le habría podido suponer que directamente no se le concediera la libertad

---

<sup>100</sup> SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto... *op. cit.*, p. 432.

<sup>101</sup> No obstante, debe señalarse que algunos autores entienden que la libertad condicional como forma de suspensión sí debería acordarse con la imposición efectiva de una pena de distinta naturaleza –aunque, en el art. 84 CP, no se habla de penas sino de prestaciones y medidas– en virtud de lo dispuesto en el art. 80.3 CP. Dado que la suspensión que se concede cuando la suma de las penas fuera superior a los dos años o cuando el penado ya hubiera delinquido anteriormente ha de acompañarse –imperativamente– de la imposición de alguna de las medidas del art. 84 CP, entienden que la suspensión que se concede en régimen de libertad condicional debería dar lugar a idéntica imposición. No se comparte esta tesis por cuanto el régimen de la libertad condicional no opera ningún reenvío expreso al contenido del art. 80 CP. Al efecto, v. PEÑARANDA RAMOS, E., “Informe crítico sobre... *op. cit.*

<sup>102</sup> La previsión de supuestos específicos de denegación de la libertad condicional constituye una novedad de la LO 1/2015. DAUNIS RODRÍGUEZ, A., Ejecución de penas... *op. cit.*, p. 252.

condicional<sup>103</sup>. En sentido contrario, por otra parte, si la misma se le hubiera concedido pese a no haber satisfecho las responsabilidades civiles –en virtud del “*podrá denegar*” del art. 90.4 CP, que así lo permite<sup>104</sup>, no parecería probable que tal situación, ya existente y conocida en el momento de acordarse su concesión, pudiera ser invocada *a posteriori* como causa para fundamentar la revocación de la suspensión.

Por lo anterior, ha de entenderse que el sentido del precepto ha de buscarse en las situaciones que hubieran podido darse de forma sobrevenida tras la concesión de la libertad condicional. En otras palabras, la previsión del art. 86.1.d) CP podría ser de aplicación cuando se descubriera que la información facilitada sobre el paradero de los bienes era insuficiente o inexacta una vez que el penado ya hubiera obtenido la libertad condicional o, por otra parte, si el mismo hubiera dejado de dar cumplimiento al compromiso de pago que hubiera estado satisfaciendo con diligencia hasta producirse la concesión de la suspensión. Considerando que la revocación con causa en las informaciones insuficientes o inexactas para satisfacer el pago tiene mayor sentido en relación con la suspensión original –la que se concede para evitar el ingreso en prisión– porque, en el caso de la acordada para paralizar la ejecución de la pena, la satisfacción de la responsabilidad civil se ha tenido que ir verificando a lo largo de la condena –como para acceder al tercer grado, por ejemplo–, el impago sobrevenido deviene la causa más probable –cuando no la única– por la que pudiera revocarse la libertad condicional en términos de responsabilidad civil.

En cualquier caso, es necesario señalar que el art. 90.1 CP incluye el pago de la responsabilidad civil como requisito previo a la concesión de la libertad condicional en términos negativos<sup>105</sup>, por lo que la causa potestativa de denegación que consigna el art. 90.4 CP mencionado –por el que el JVP “*podrá denegar la suspensión de la ejecución del resto de la pena cuando el penado [...] no dé cumplimiento conforme a su capacidad al compromiso de pago de las responsabilidades civiles a que hubiera sido condenado*” carece de virtualidad práctica. Si la libertad condicional no puede concederse sin haberse

---

<sup>103</sup> En este sentido, si bien más adelante se volverá sobre la cuestión para abogar por la supresión de esta causa de denegación y revocación, NISTAL BURÓN se pregunta –acertadamente– el sentido de incluir esta circunstancia como causa de denegación de la libertad condicional y no como requisito exigible en términos positivos para la concesión de la misma. Del autor, “El nuevo régimen jurídico... *op. cit.*, p. 14.

<sup>104</sup> Dado que en todo caso la satisfacción de dicha responsabilidad se exige para acceder al tercer grado, este escenario no parece muy probable.

<sup>105</sup> No se exige que se satisfagan las responsabilidades civiles –en términos positivos–, sino que lo que se prevé es que la misma no se conceda cuando no se hubieran satisfecho –en términos negativos–.

satisfecho la responsabilidad civil por mandato del art. 90.1 CP, no tiene sentido que la misma “*pueda denegarse*” por idéntico motivo.

Pareciera que tal contradicción fuera fruto de la modificación del proyecto de reforma del Código Penal, ya que en origen la responsabilidad civil no se concibió como un requisito de obligado cumplimiento para la concesión de la suspensión, habiéndose consignado *a posteriori* sin una revisión del art. 90.4 CP en discordia<sup>106</sup>. Por el contrario, en el sentido de lo que se viene señalando, el legislador introdujo un nuevo apartado en este art. 90.4 CP para disponer que también “*podrá denegarse*” –carácter potestativo– la concesión de la suspensión si el penado “*hubiere eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño económico causado a la Administración*”, por lo que, más allá de la coherencia que ahora hay entre los requisitos del Código Penal para la concesión de la libertad condicional y lo dispuesto en el art. 72.5 y 6 LOGP con respecto a la responsabilidad civil<sup>107</sup>, las causas potestativas de denegación del art. 90.4 CP siguen entrando en contradicción con las imperativas de concesión del art. 90.1 CP.

### ***c) El cambio en las circunstancias del penado: la puesta a prueba de su entorno***

Por último, es preciso traer a colación el contenido del art. 90.5 CP, que establece que “*el juez de vigilancia penitenciaria revocará la suspensión de la ejecución del resto de la pena y la libertad condicional concedida cuando se ponga de manifiesto un cambio en las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión que no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad en que se fundaba la decisión adoptada*”. Esta nueva previsión es peligrosa por imprecisa, además de por implicar un margen de

---

<sup>106</sup> CORTES GENERALES, *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 4 de octubre de 2013, núm. 66-1, p. 38. Disponible en línea: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF) [último acceso de 17/05/2021].

<sup>107</sup> La norma penitenciaria establece en su art. 72.5 LOGP que, a los efectos de que el penado pueda progresar en la clasificación penitenciaria, es exigible que “*haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en orden a restituir lo sustraído, reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales; las condiciones personales y patrimoniales del culpable, a efectos de valorar su capacidad real, presente y futura para satisfacer la responsabilidad civil que le correspondiera; las garantías que permitan asegurar la satisfacción futura; la estimación del enriquecimiento que el culpable hubiera obtenido por la comisión del delito y, en su caso, el daño o entorpecimiento producido al servicio público, así como la naturaleza de los daños y perjuicios causados por el delito, el número de perjudicados y su condición*”.



discrecionalidad judicial excesivo que puede amenazar a los principios de igualdad y de seguridad jurídica<sup>108</sup>.

La redacción del precepto no concreta ni especifica los criterios a valorar para considerar qué tipo de cambios pueden impedir que se siga manteniendo el pronóstico de falta de peligrosidad, del mismo modo en que tampoco se incide en la naturaleza de dicha peligrosidad –que no necesariamente tiene que ser criminal<sup>109</sup>–. El legislador penal espera del Juez que anticipe las probabilidades que hay de que la persona vuelva a delinquir, sin identificar los parámetros que deban tenerse en cuenta para llegar a tales inferencias. La imprecisión del precepto puede dar lugar a situaciones injustas para el penado, por cuanto muchas de esas modificaciones que podrían dar lugar a la revocación de la libertad condicional podrían no depender de su voluntad –y sí de la de su entorno, o incluso de los propios caprichos del azar–<sup>110</sup>.

Con independencia de que esta cuestión vaya a ser abordada de nuevo cuando se planteen algunas propuestas de *lege ferenda*, cabe advertir que esta previsión como causa de revocación es tan desmotivadora como contraproducente, ya que, lejos de concedérsele al reo la oportunidad de demostrar que está capacitado para sobrellevar los cambios vitales sobrevenidos sin abocarse al delito –situaciones que, por otra parte, podrían ser aprovechadas, incluso, para dotarle de los recursos y las herramientas que le permitieran una mejor gestión y autoordenación de su vida–, se le devuelve a la cárcel agudizando su estigma social y, por tanto, las dificultades inherentes al mismo<sup>111</sup>.

Por otra parte, dicha previsión entra en conflicto con la causa de revocación prevista en el art. 86.1.a) CP, de la que se daba cuenta anteriormente. Si el penado tiene la *posibilidad* de delinquir sin que tal supuesto conlleve necesariamente la revocación automática de la libertad condicional por lo estipulado en el citado precepto –que exige que el delito frustre las expectativas en que se fundó la concesión de la suspensión, tal y como se vio

---

<sup>108</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, p. 17 (versión online).

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Cambios laborales, familiares o sociales en la vida del penado que se consideren factores de riesgo de reincidencia –la pérdida del empleo, el fallecimiento de un ser querido...–.

<sup>111</sup> Ello no es favorable a la resocialización del individuo: “*si tomamos en consideración las varias influencias de la prisión sobre el prisionero, debemos convenir en que, una a una, y todas juntas lo mismo, obran de manera que cada vez tornan menos propio para la vida en sociedad al hombre que ha estado algún tiempo detenido*”. KROPOTKIN, P., *Las prisiones*, digitalizado por Librodot, 1887, p. 13. Disponible en línea: <http://200.31.177.150:666/ebooks/VBOOKS/Peter%20Kropotkin%20-%20Las%20Prisiones.pdf> [último acceso de 15/04/2021].

anteriormente–, no es coherente que el art. 90.5 CP consigne como causa de revocación la mera posibilidad de cometer un delito con causa en “*un cambio de las circunstancias*” –y ello en virtud de un pronóstico incierto que, además de exceder el mandato judicial por operar con base en una previsión de futuro y no sobre hechos pasados y objetivos, ni siquiera ha de depender de la voluntad del penado–.

### 1.3.2. Efectos de la revocación

Los cambios que la LO 1/2015 ha operado con respecto a la naturaleza jurídica de la libertad condicional adquieren su máxima significación al abordar los efectos de su revocación: si bien anteriormente el tiempo transcurrido bajo esta institución computaba a efectos de cumplimiento de condena<sup>112</sup>, la nueva concepción de la suspensión condicional obliga a que, en caso de revocación, el penado tenga que reingresar en prisión para cumplir la pena que tuviera pendiente en el momento de concedérsele la suspensión, porque el tiempo transcurrido en libertad condicional no computa en ningún caso como tiempo efectivo de cumplimiento de condena. Se generaliza, de este modo, el régimen de excepcionalidad que el anterior art. 93.3 CP establecía para los condenados por delitos de terrorismo o por delitos cometidos en el seno de una organización criminal<sup>113</sup>: “*En el supuesto previsto en el apartado anterior [relativo al grupo de penados mencionado], el penado cumplirá el tiempo que reste de cumplimiento de la condena con pérdida del tiempo pasado en libertad condicional*”.

Si bien la pérdida del tiempo transcurrido en libertad condicional es una previsión coherente y congruente para con la nueva naturaleza suspensiva de la institución, el hecho de que ya anteriormente existiera un supuesto excepcional –con vocación agravatoria– por el que los liberados condicionales habrían de perder el tiempo transcurrido en dicho

---

<sup>112</sup> El antiguo art. 93.1 CP establecía: “*el penado reingresará en prisión en el periodo o grado penitenciario que corresponda, sin perjuicio del cómputo del tiempo pasado en libertad condicional*”.

<sup>113</sup> Sobre el régimen de excepcionalidad –convertido ahora en normal general– se pronuncian varios autores: “*Medidas que parecen introducirse como excepcionales para determinados delitos, pronto saltan a otros diferentes. Por ello resulta ilusorio pretender la convivencia de un derecho penal del ciudadano con un derecho penal del enemigo*”. TERRADILLOS BASOCO, J., *Terrorismo y Derecho*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 33. CANCIO MELIÁ, M., *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, Reus, Madrid, 2010, p. 74; FARALDO CABANA, P., “Un Derecho penal de enemigos para los integrantes de organizaciones criminales. La Ley 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas”, en FARALDO CABANA, P. (Dir.), *Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 301 y ss.

régimen si incurrierán en causa de revocación, permite sostener que el legislador ha reformado la libertad condicional siendo sabedor del agravio que con ello ocasionaba a los penados. Por más que entre las modificaciones operadas en lo concerniente a la libertad condicional pueda haber algunos aspectos positivos o de favor al reo, este extremo de la pérdida del tiempo transcurrido es el que permite afirmar que, en términos generales, sin lugar a dudas, la LO 1/2015 no viene más que en reiterar la tendencia agravatoria y punitivista ya asumida en las anteriores reformas del Código Penal.

Con independencia de que ya de por sí la libertad condicional pueda acordarse por plazo superior al que a la persona le restara por cumplir de la pena –según se ha expuesto anteriormente–, la pérdida del tiempo transcurrido da lugar en todo caso a un desplazamiento ineludible de la fecha inicialmente prevista para la liquidación de la condena<sup>114</sup>. Ello permite sostener que, durante el plazo de suspensión, el penado no puede saber cuándo va a acabar de liquidar sus responsabilidades penales, pues aun cuando la revocación se acordara en el primer día de vigencia de su libertad condicional, la fecha extintiva de su condena se desplazaría en un día a futuro. La imposibilidad de conocer, por lo tanto, hasta cuándo va a alargarse la sujeción del reo a las autoridades, así como la propia posibilidad de que dicha postergación de la liquidación de la condena se produzca de forma efectiva en prisión, puede reputarse incompatible con los principios de legalidad y seguridad jurídica, entre otros –proporcionalidad, firmeza, cosa juzgada...–<sup>115</sup>.

En este mismo orden de ideas, es importante mencionar de forma expresa los problemas que la revocación de la libertad condicional puede suscitar en términos de *non bis in idem*. Muchas de las reglas de conducta que pueden imponerse para el mantenimiento de la

---

<sup>114</sup> Las cuestiones relacionadas con la prolongación del control penal son abordadas específicamente en el trabajo de BARBER BURUSCO, B., “La libertad condicional... *op. cit.*, pp. 663-710.

<sup>115</sup> Este problema repercute a su vez en un aspecto importante sobre el que reflexionan varios autores: el efecto que deba producir esta alteración de la fecha definitiva de la extinción de la pena sobre la cancelación de los antecedentes penales. “*Así, revocada la libertad condicional, como quiera que el penado reingresará para el cumplimiento de la pena que le restaba cumplir cuando le fue concedida la misma, es evidente que ahora la fecha de licenciamiento definitivo quedará desplazada respecto de la inicialmente acordada por el Juzgado o Tribunal Sentenciador (como ya lo había hecho en la medida en que el plazo de suspensión de ejecución de la pena y libertad condicional fijado fuera superior al del período pendiente para el licenciamiento al conceder este beneficio) el antecedente penal, que inició su cancelación cuando venció el plazo de libertad condicional si todavía no se había acordado la revocación (recuérdese lo ya dicho anteriormente respecto de condenas sobrevinidas) renace nuevamente, quedando sin efecto también el plazo para su cancelación*”. ORTEGA CALDERÓN, J. L., “La revocación... *op. cit.*, pp. 16-17 (versión online). Sobre este asunto, más específico y del mismo autor, “La influencia del nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la cancelación de los antecedentes penales”, *Diario La Ley*, nº 9007, Sección Doctrina, 23 de junio de 2017.

libertad condicional coinciden con el contenido de las penas privativas de derechos –la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos, la prohibición de aproximarse a la víctima o a otras personas, la prohibición de comunicarse con la víctima o con otras personas...–. Partiendo de esta consideración, cabría preguntarse hasta qué punto la libertad condicional puede equipararse, ya no a la ejecución de la pena privativa de libertad de origen, sino a la de otras penas privativas de derechos.

Desde la perspectiva técnica y formal, es evidente que el liberado condicional solo cumple la pena que se le ha impuesto en sentencia, pero desde un punto de vista práctico y material, su situación es totalmente equiparable a la que resulta de ejecutar estas otras penas: puede que el liberado condicional no esté cumpliendo una pena privativa de derechos *strictu sensu*, pero el contenido de las reglas que se le pueden imponer para el mantenimiento de la suspensión condicional sí coincide con el de tales sanciones. Si el penado ha de someterse materialmente –que no formalmente– a la imposición del contenido genuino de una o varias de estas penas, fácilmente podría pensarse que la revocación de la libertad condicional confronta ostensiblemente el principio de *non bis in idem*. El reingreso del liberado en prisión exige que el tiempo pasado bajo el régimen de privación de derechos vuelva a cumplirse y computarse –por segunda vez y sin que se le compense de ningún modo– bajo el de privación de libertad, por lo que, en aras de evitar estas graves mermas al derecho de los penados, se ha de abogar por la retroacción de la naturaleza jurídica del instituto a la que tenía cuando el tiempo transcurrido bajo su régimen sí computaba a efectos de cumplimiento de condena.

Además de lo anterior, el legislador ha creado escenarios procesalmente complicados con la posibilidad de que el plazo de suspensión vaya más allá del tiempo de condena pendiente de cumplimiento –plazo que, a su vez, puede prorrogarse cuando se produjera un incumplimiento no grave o reiterado de las condiciones impuestas para su mantenimiento–. En este orden de ideas, es difícil conciliar que el JVP pueda revocar la libertad condicional de una condena que, de no haber meritado el acuerdo de la suspensión –esto es, de haberse mantenido el reo en tercer grado hasta la finalización del cumplimiento de su pena–, ya se habría licenciado. Es contrario a la lógica –y al sentido progresivo de nuestro sistema penitenciario– que la consecución de reconocimientos mayores basados en la buena conducta, en la adherencia al tratamiento, en el aprovechamiento del tiempo de prisión –etc.–, pueda dar lugar a situaciones más gravosas

y perjudiciales para el penado que la propia obtención de un menor grado de confianza. Por este mismo motivo, de nuevo, puede afirmarse que es el propio legislador penal el que boicotea la lógica y el sentido de las prisiones a través de una norma que, al tiempo de no ofrecer incentivos para que el penado dé lo mejor de sí durante el cumplimiento de la condena, penaliza a quienes hubieran merecido las cotas de máxima confianza por parte de la institución.

Por último, otro supuesto que puede plantearse ahora con respecto a la libertad condicional y que ya generaba problemas en el ámbito de la suspensión original –previa a la ejecución de la pena– es el que afecta a las condenas que, recayendo tras la remisión de la pena suspendida, declaran que hubo perpetración delictiva durante dicho periodo de suspensión. Si el escenario planteado anteriormente ya generaba dificultades, el presente lo hace en mayor profundidad: si ya es criticable que el JVP pueda revocar una libertad condicional cuando, aún durante el transcurso de la misma, ya se hubiera superado la fecha inicialmente señalada para el licenciamiento de la condena, mayores problemas genera plantear la posibilidad de que dicha revocación se produzca cuando, habiéndose remitido ya la totalidad de la pena –esto es, habiendo cumplido el plazo de la suspensión condicional, incluso cuando se hubiera acordado por más tiempo del que al penado le restara por cumplir–, recaiga una sentencia por la que se declare probado que, durante dicho periodo de suspensión, el entonces liberado condicional incurrió en una potencial causa de revocación<sup>116</sup>.

La postura que se adopta en este sentido es rotunda. Sobre lo que ya no existe, no se puede operar: es imposible revocar una libertad condicional ya remitida. Algunos autores como ORTEGA CALDERÓN consideran que, en tanto no se produjera la prescripción de la pena, la suspensión acordada podría ser revocada por una sentencia condenatoria sobrevinida *a posteriori*<sup>117</sup>, pero esta tesis genera situaciones rocambolescas y procesalmente inasumibles, tal y como se expone a continuación.

---

<sup>116</sup> ORTEGA CALDERÓN es uno de los autores que considera que la revocación en estos términos sí es factible: “Si a ello añadimos que la apreciación de la causa de revocación puede sobrevenir tiempo después de la extinción meramente temporal de la libertad condicional, qué duda cabe de que la situación del penado resulta notoriamente agravada por el nuevo régimen jurídico”. Del autor, “La revocación... op. cit., p. 16 (versión online).

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 10 (versión online).

Si bien se desconoce qué norma es la que podría fundamentar que el momento a partir del cual la sentencia sobrevenida tuviera que carecer de efectos revocatorios sobre la condena ya remitida fuera el de la prescripción de la pena, a tenor de las causas que el art. 130.1 CP prevé para la extinción de la responsabilidad criminal, no parece que el sentido de esta institución le permita operar más de una vez. Esto se entiende así porque, primero, las causas consignadas en el precepto de referencia son excluyentes entre sí y, segundo, porque una vez que se produce la declaración de la extinción, la misma no puede volver a producirse –en otras palabras, no puede extinguirse algo ya extinto–. Así, si la extinción de dicha responsabilidad se produce, por ejemplo, por haberse cumplido la condena –art. 130.1.2º CP–, la misma no podrá volver a declararse en el futuro si se produjera la muerte del reo –art. 130.1.1º CP–, el indulto –art. 130.1.4º CP– o la prescripción de la pena –art. 130.1.7º CP–. El art. 130.1 CP, por lo tanto, deja de ser aplicable una vez que la responsabilidad criminal ya ha sido declarada extinta, que es justamente lo que ha de suceder cuando el plazo de libertad condicional se remite “*conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 87 [relativos a la remisión de la pena tras el cumplimiento del periodo de suspensión]*” –art. 130.1.3º CP–.

Partiendo de lo anterior, puede afirmarse que la responsabilidad criminal queda extinguida tras el cumplimiento de la libertad condicional y que, por lo tanto, la propuesta de ORTEGA CALDERÓN ha de ser inoperante. Dado que la figura de la prescripción de la pena solo tiene sentido mientras la misma no se ha ejecutado –y ello porque determina el momento hasta el que la ejecución penal va a ser exigible *ex ante*–, la institución prescriptiva no puede producir ningún efecto tras declararse la extinción de la responsabilidad criminal. Una vez que la pena ha sido licenciada o remitida –por el cumplimiento de la misma o por la vía de la suspensión, respectivamente–, por lo tanto, el fenómeno prescriptivo no puede tener ningún tipo de cabida o consideración en el proceso.

Aun así, debe apuntarse a otro problema que surgiría en torno a la consideración de este plazo prescriptivo para determinar el potencial revocatorio de las condenas sobrevenidas; y es que el cómputo de la prescripción de la pena es superior al propio exigido para la cancelación de los antecedentes penales en muchas ocasiones. Si se aceptara la tesis de ORTEGA CALDERÓN, habría que aceptar también que pudieran revocarse libertades condicionales, no únicamente de penas ya remitidas –por las que, por lo tanto, ya se ha

declarado la extinción de la responsabilidad criminal–, sino también de otras cuyos antecedentes penales ya hubieran podido ser incluso cancelados. Esto sucedería especialmente en las penas graves –que tienen periodos prescriptivos de 10, 15, 20, 25 y 30 años y un plazo único para la cancelación de los antecedentes penales, fijado en los 10 años– siempre que el delito se hubiera cometido durante el plazo de suspensión, por lo que en la praxis daría lugar a supuestos disparatados.

Se ejemplifica lo antedicho con un supuesto hipotético –que además se emplea para exponer otras dificultades que ineludiblemente surgirían en el plano de lo procesal–. Imaginemos que una persona comete un delito por el que es condenada a una pena de 12 años de prisión, transcurriendo los mismos entre el año 1 y el año 12. Dicha persona extingue su responsabilidad criminal mediante la remisión de la pena, debido al cumplimiento del plazo de suspensión de dos años que se le impuso en el año 10 –coincidiendo la duración de la suspensión con la parte de la pena que aún le restaba por cumplir–. Dado que la pena es grave y se ha dictado por más de 10 años y menos de 15, el plazo para la cancelación de los antecedentes será el de 10 años, pero el de la prescripción de la pena será el de 20 años –arts. 136.1 e) y 133.1 CP, respectivamente–. Así, si bien el protagonista del supuesto hipotético podrá cancelar sus antecedentes penales en el año 22 –a los 10 años de remitirse la pena por el cumplimiento de la libertad condicional–, si se admite la propuesta de ORTEGA CALDERÓN, una eventual sentencia condenatoria por delito cometido durante el periodo de libertad condicional –es decir, entre el año 10 y el 12– podría producir efectos revocatorios hasta el año 32 –y ello en virtud del art. 134.2.a) CP, que establece que el plazo de prescripción no transcurre durante el periodo de suspensión de ejecución de la pena–.

Siguiendo con el supuesto anterior, imaginemos que, efectivamente, en el año 30 –a dos años de que se produzca la prescripción de la pena, si es que ello puede suceder con respecto a las penas ya extinguidas– se confirma que el penado delinquiró durante la libertad condicional, que estuvo vigente entre los años 10 y 12 de su condena. Sus antecedentes penales ya están cancelados y su expediente judicial ya está archivado: ¿quién ha de verificar que ese delito –que, efectivamente, se cometió durante el periodo de suspensión– pone de manifiesto “*que la expectativa en la que se fundaba la decisión de suspensión adoptada ya no puede ser mantenida*” conforme al art. 86.1.a) CP?; ¿pueden los antecedentes penales ya cancelados devolverse a un estado anterior para

poder proceder con la revocación de una pena que ya fue remitida por la vía de la suspensión y sobre la que, por lo tanto, ya no pesa ninguna responsabilidad criminal?; ¿puede exigirse que esa persona vuelva a prisión para cumplir la parte de la pena que tenía pendiente en el momento de concedérsele la libertad condicional –en este supuesto concreto, dos años–?

Tal y como se anticipaba anteriormente, la respuesta que se ofrece a estas cuestiones es rotunda: no; ni ha de poderse revocar una suspensión por la que ya se ha declarado la extinción de la responsabilidad criminal, ni mucho menos han de poder volver a considerarse los antecedentes penales que ya fueron cancelados. Debe asumirse –y aceptarse, ya que no sin razón los derechos y garantías de naturaleza procesal se integran en el art. 24 CE– que el sistema es falible y que, por lo tanto, siempre va a haber un margen para la impunidad. Pretender neutralizar las ineludibles brechas del sistema mediante una interpretación torticera de la norma, además de poner en jaque las garantías más elementales de nuestro ordenamiento, constituye un peligro incluso mayor que el que puedan representar las propias grietas por las que permea la impunidad. En cualquier caso, no puede olvidarse que la nueva condena va a seguir su propio *iter* de ejecución –o suspensión, si correspondiera–, por lo que en ningún caso puede entenderse que la no afectación de esta condena a la pena anteriormente remitida constituye un acto de impunidad. Lo único que puede entenderse de esa no afectación es que, anteriormente, en una condena distinta a la que ahora va a cumplirse, el penado se benefició de un régimen de cumplimiento –y de suspensión del mismo– que no le hubiera correspondido si esta nueva sentencia condenatoria se hubiera dictado mucho antes en el tiempo. No es, por tanto, un perjuicio tan grave como para inobservar los derechos y garantías del particular.

Por lo anterior, ha de descartarse la posibilidad de que las sentencias sobrevenidas – declaradas firmes y ejecutables cuando ya se han extinguido las responsabilidades penales anteriores– puedan producir efectos sobre las libertades condicionales que ya se hubieran remitido. Si el penado pudo haber incurrido en causa de revocación durante el periodo de suspensión por la comisión de un nuevo delito –uno que, según lo antedicho, pusiera de manifiesto un pronóstico de peligrosidad incompatible con el régimen de libertad condicional–, es responsabilidad de las autoridades públicas probarlo y condenarlo con la prontitud, celeridad y eficiencia que los derechos y garantías del penado exigen. Dicho de otro modo, la necesidad de invertir mayores recursos en el sistema judicial para la



optimización de su funcionamiento no puede compensarse con la conculcación de los principios que informan nuestro Derecho<sup>118</sup>, por lo que, si la condena recae cuando el penado ya ha remitido la pena impuesta, sus efectos habrán de limitarse a los hechos delictivos de los que emana, debiendo aceptar que la extinción de la anterior se produjo bajo un régimen de vida más favorable al que le hubiera correspondido si el sistema de justicia hubiera funcionado según lo deseable.

## **2. A PROPÓSITO DE LA LIBERTAD CONDICIONAL: OTRAS CUESTIONES RELEVANTES DE APLICACIÓN Y NATURALEZA PROCESAL**

Tras analizar el régimen de concesión, ejecución y revocación de la libertad condicional, resulta imprescindible mencionar algunas de las dificultades que pueden suscitarse en el ámbito procesal y de aplicación del instituto. Algunas de esas cuestiones han podido ser apuntadas ya anteriormente, y es que la inexistencia de una ley general que regule los aspectos procesales de la ejecución penitenciaria –no únicamente en el ámbito de la libertad condicional, sino en el relativo a todo el cumplimiento de la condena– favorece que las dudas, los problemas y las disfunciones de esta naturaleza se susciten de manera continuada.

Así las cosas, dado que en este apartado podrían incluirse muchos de los problemas procesales que inciden en la totalidad de la ejecución y no solamente al instituto de interés<sup>119</sup>, las presentes páginas van a limitarse a abordar tres cuestiones específicas que afectan de forma genuina a la libertad condicional: (1) las contradicciones surgidas en torno a su ámbito de aplicación temporal, (2) las cuestiones de legitimación activa introducidas por el Estatuto de la Víctima y (3) los problemas de compatibilidad con la medida postpenitenciaria de libertad vigilada.

---

<sup>118</sup> Esto debe ser interpretado así por mera coherencia con otras disposiciones penales que favorecen al penado –sin ir más lejos, la atenuante prevista en el art. 21.6ª CP relativa a las dilaciones indebidas o los plazos máximos de duración de la medida cautelar de prisión preventiva–.

<sup>119</sup> Sobre los problemas generales que hay en torno al Derecho procesal penitenciario se volverá más adelante.

## 2.1. APLICACIÓN TEMPORAL DEL NUEVO RÉGIMEN DE LIBERTAD CONDICIONAL: ¿RETROACTIVIDAD O IRRETROACTIVIDAD?

En primer lugar, es preciso analizar a quiénes puede aplicarse este nuevo régimen de suspensión o libertad condicional desde una perspectiva temporal. Nuestro ordenamiento jurídico garantiza de forma reiterada “*la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*” –art. 9.3 CE<sup>120</sup>– y, si bien *a priori* podría parecer claro que el sistema de libertad condicional introducido por la LO 1/2015 es más gravoso que el anterior debido a las consecuencias que produce su régimen revocatorio –la pérdida del tiempo transcurrido–, contra todo pronóstico, la interpretación de la aplicación temporal de la nueva norma no ha sido pacífica<sup>121</sup>. El conflicto, sin embargo, no ha surgido determinando cuál de los dos sistemas de libertad condicional es más favorable al reo –en este sentido, sí que parece entenderse de forma generalizada que el modelo anterior era más beneficioso para el penado–, sino tratando de dilucidar hasta qué punto la irretroactividad de la norma penal puede hacerse extensible al ámbito de la ejecución penitenciaria<sup>122</sup>.

¿Se conculca el principio de irretroactividad de la norma penal mediante la aplicación de esta nueva concepción de la libertad condicional a quienes, estando o habiendo entrado en prisión tras la reforma de la LO 1/2015, hubieran delinquido bajo la vigencia de la norma anterior? Ese es el interrogante. Los escenarios que pueden plantearse en este sentido son los que siguen:

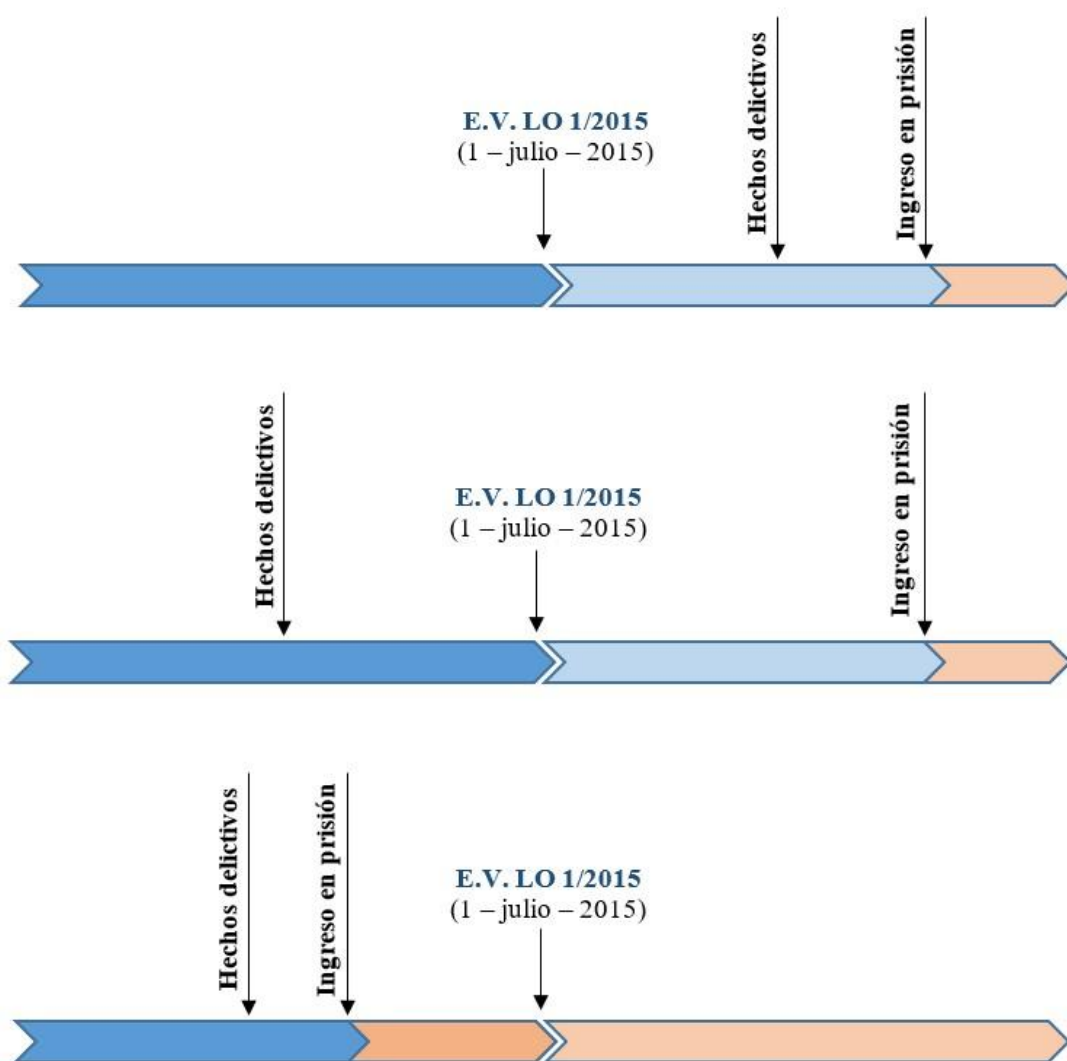
---

<sup>120</sup> En idéntico sentido, el art. 2.1 y 2 CP también dispone que “*no será castigado ningún delito con pena que no se halle prevista por ley anterior a su perpetración*”, que “*tendrán efecto retroactivo aquellas leyes penales que favorezcan al reo, aunque al entrar en vigor hubiera recaído sentencia firme y el sujeto estuviese cumpliendo condena*” y que “*en caso de duda sobre la determinación de la Ley más favorable, será oído el reo*”.

<sup>121</sup> En este sentido, además, debe transcribirse la reflexión que los JVP hacen al “*expresar nuestra inquietud ante la ausencia de una norma transitoria y la falta de actividad por parte de los operadores jurídicos (Letrados y Ministerio Fiscal) en orden a instar el correspondiente pronunciamiento del Órgano judicial unificador de doctrina ante las resoluciones contradictorias de las Audiencias*”. Los JVP evidencian a través de su inquietud el abandono y desamparo jurídico de quienes se hallan en prisión. *Criterios y Acuerdo... op. cit.*, p. 8.

<sup>122</sup> El TEDH ya ha tenido ocasión de pronunciarse el respecto en algunas ocasiones. Pueden consultarse, entre otras, las SSTEDH siguientes: *Asunto Kafkaris contra Chipre*, de 12 de febrero de 2008 (rec. n.º 9644/09); *Asunto Uttley contra Reino Unido*, de 29 de noviembre de 2005 (rec. n.º 36946/03); *Asunto Grava contra Italia*, de 10 de julio de 2003 (rec. n.º 43522/98) y *Asunto Hogben contra Reino Unido*, de 3 de marzo de 1986 (rec. n.º 11653/85). Por último, no puede dejar de mencionarse la STEDH que puso fin a la “doctrina Parot” en España; *Asunto Del Río Prada contra España*, de 21 de octubre de 2013 (rec. n.º 42750/09).

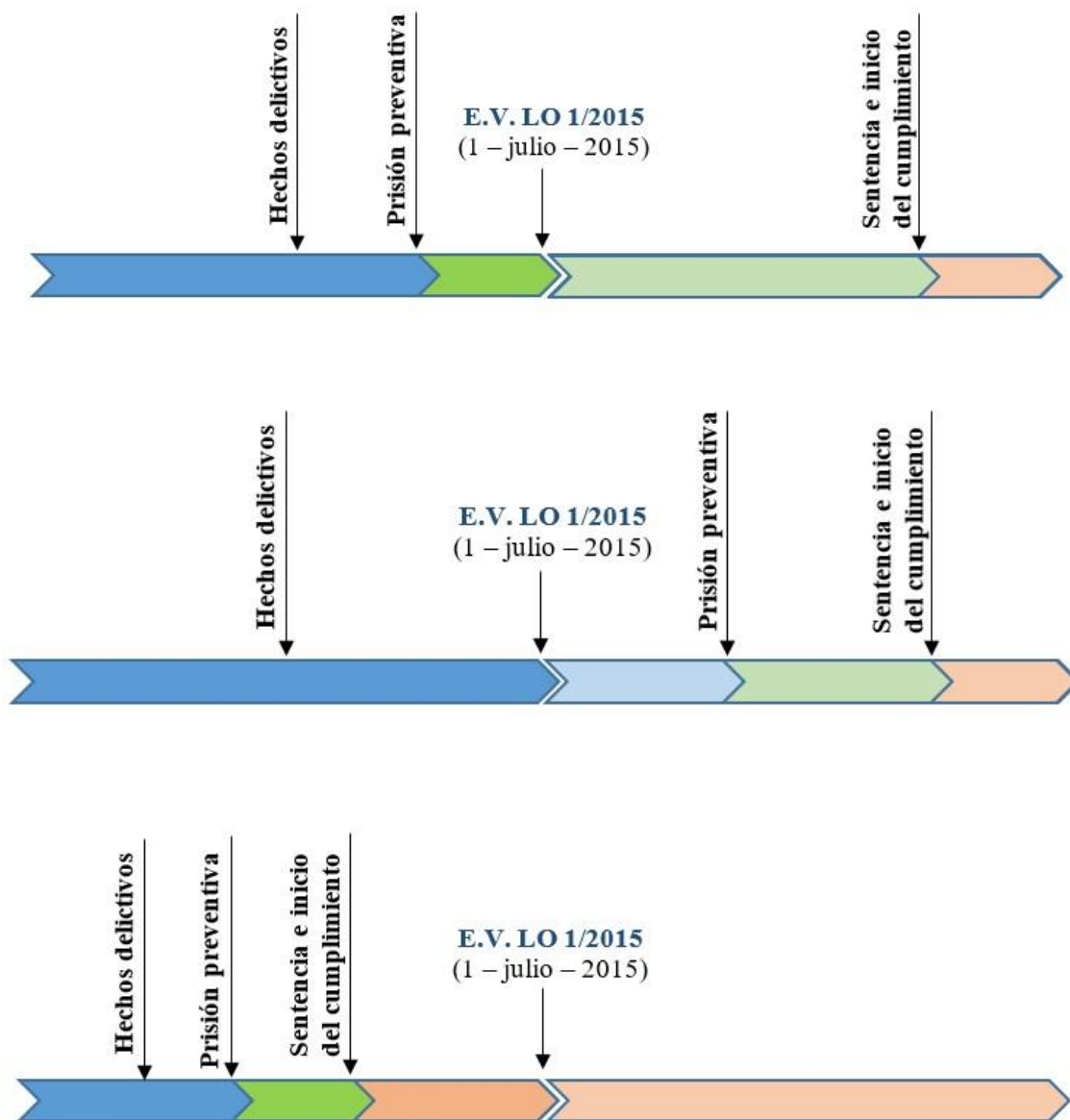
Escenarios sin prisión preventiva



Escenarios con prisión preventiva<sup>123</sup>



<sup>123</sup> Debe tenerse en cuenta que la prisión preventiva puede alzarse en cualquier momento previo a la sentencia, por lo que pueden darse más escenarios de los que aquí se representan.



El intrusismo que el legislador penal protagoniza a la hora de inmiscuirse en la realidad penitenciaria no contribuye a simplificar el marco de aplicación subjetiva y temporal de la nueva libertad condicional, pues, si bien es evidente que el texto reformado en su conjunto –el Código Penal– únicamente va a poder aplicarse a hechos que acaezcan tras su entrada en vigor<sup>124</sup>, no hubiera estado de más aclarar y prever –por la vía de la disposición transitoria– a qué normas iban a tener que atenerse quienes ya estuvieran en

<sup>124</sup> Salvo norma expresa en contrario o beneficio para el reo. GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Curso de Derecho Penal... op. cit.*, pp. 58 y ss.

prisión al momento de declararse su vigencia –o quienes, sin estar aún en prisión, tuvieran previsión de estarlo en un futuro, pero por hechos delictivos cometidos bajo la vigencia de la norma anterior–<sup>125</sup>.

### **2.1.1. Retroactividad según la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**

Los principios de legalidad y de irretroactividad de la norma penal desfavorable nos obligarían a creer en la inaplicabilidad del nuevo instituto a quienes ya estuvieran cumpliendo condena en el momento de declararse la vigencia de la LO 1/2015. Sin embargo, la Instrucción 4/2015<sup>126</sup> que la SGIP dictó tras la entrada en vigor de la reforma ha establecido la aplicación generalizada del nuevo modelo de libertad condicional, y ello con independencia de la fecha de los hechos por los que se hubiera dictado sentencia o incluso el momento en que se hubiera podido entrar en prisión<sup>127</sup>.

La Instrucción 4/2015 se dictó en fecha de 29 de junio de 2015 –esto es, dos días antes de la entrada en vigor de la LO 1/2015– con la finalidad de adecuar la praxis penitenciaria a las reformas que el Código Penal introducía en materia de ejecución penal. Se ha anticipado anteriormente que la injerencia del legislador penal en el ámbito penitenciario puede acarrear disfunciones prácticas y, en este sentido, lo que ha de criticarse es que ni

---

<sup>125</sup> Estas dificultades interpretativas se evitarían en todo caso si el legislador penal respetara y reconociera la independencia y autonomía de que ha de gozar el legislador penitenciario, tal y como ya se ha reiterado en otras ocasiones. La libertad condicional se ha regulado históricamente en el Código Penal, pero a lo largo de estas páginas se han ido dando razones para entender que la misma no puede abordarse más que desde el ámbito de la ejecución de las penas privativas de libertad. Dado que solo el legislador penitenciario puede orientar la ejecución de tales penas hacia los fines del art. 25.2 CE, es preciso que el legislador penal se limite a determinar el reproche que deban merecer las conductas tipificadas como delito, evitando inmiscuirse en el curso que las condenas deban seguir desde el momento en que se dicta la sentencia inculpatoria.

<sup>126</sup> Instrucción 4/2015 de la SGIP, de 29 de junio, sobre aspectos de la ejecución penal afectados por la reforma del Código Penal en la LO 1/2015 de 30 de marzo. Disponible en línea: [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/eu/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion\\_penitenciario\\_I\\_4\\_2015.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/eu/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion_penitenciario_I_4_2015.pdf) [último acceso de 15/04/2021].

<sup>127</sup> Ha de destacarse que las presentes consideraciones siguen teniendo un gran impacto en la práctica penitenciaria –con independencia de los años transcurridos desde el pasado 2015–, pues muchas de las personas que todavía a día de hoy están en prisión lo estaban ya en el momento de declararse la vigencia de la nueva norma. Estas cuestiones de transitoriedad, por lo tanto, van a seguir siendo conflictivas en tanto siga habiendo presos o penados que ya lo fueran al entrar en vigor la LO 1/2015. Por otra parte, también ha de tenerse en cuenta que los hechos cometidos con anterioridad a la nueva norma pueden haber sido enjuiciados y condenados tras la entrada en vigor de la misma –o incluso mucho después, en los supuestos de rebeldía–, por lo que, teniendo en cuenta la dilación temporal intrínseca al proceso e incluso la posibilidad de que se suspenda la ejecución de las condenas que se hubieran dictado conforme a la norma previa por plazo de hasta cinco años, es fácilmente previsible que aún deban producirse incluso nuevos ingresos susceptibles de acogerse a la norma anterior por criterios temporales.

el legislador penal tenga un conocimiento próximo, cercano y real de lo que sucede en el día a día de las prisiones –extremo que le impide operar con miras a los fines del art. 25.2 CE–, ni la ejecución penitenciaria puede ser tratada como un anexo de la realidad penal –políticamente instrumentalizada *per se*–, toda vez que del funcionamiento de la misma depende que se cometan más o menos delitos en el seno del conjunto social.

Así las cosas, la Instrucción de referencia trata de resolver los desajustes prácticos que el legislador penal ha creado al no incluir una disposición transitoria para prever cómo ha de afectar la reforma a los penados que hubieran sido condenados por hechos cometidos antes del 1 de julio de 2015<sup>128</sup>. Los aspectos que aborda la Instrucción 4/2015, por tanto, refieren a la clasificación directa en tercer grado del art. 36.3 CP<sup>129</sup>, a la sustitución de la ejecución de la pena por la expulsión del territorio nacional del art. 89 CP y a la suspensión de la ejecución del resto de la pena o libertad condicional de los arts. 90, 91 y 92 CP –apartado este en el que también se introduce la nueva penalidad de la prisión permanente revisable<sup>130</sup>–.

Más de la mitad de la Instrucción se reserva a la nueva modalidad suspensiva del resto de la pena o libertad condicional. La SGIP hace un recorrido completo por las distintas modalidades de concesión del instituto<sup>131</sup>, para pasar a desgranar seguidamente el detalle del “*procedimiento de actuación*”<sup>132</sup> –que es el apartado de mayor interés a los efectos de determinar con qué criterios temporales va a tener que aplicarse la reforma operada por la LO 1/2015–.

---

<sup>128</sup> En este sentido, la Instrucción reza –en su p. 2– que “*necesariamente, estas modificaciones [en referencia a las efectuadas por la LO 1/2015] no pueden quedar confinadas en el ámbito del Código Penal, sino que deben proyectarse en una reforma de la Ley penitenciaria y en su Reglamento de desarrollo. Sin embargo, hasta que no se aborden estas reformas normativas, a través de la presente Instrucción se dan las indicaciones pertinentes para que sean tenidas en cuenta a partir del día 1 de julio por los órganos unipersonales y colegiados de los Centros Penitenciarios en los cometidos funcionales que les correspondan asumir*”.

<sup>129</sup> Afectada de nuevo recientemente por la Instrucción 6/2020 de la SGIP, de 17 de diciembre de 2020, Protocolo de ingreso directo en medio abierto –que responde a las demandas incansables del sector más comprometido de la abogacía penitenciarista–. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://www.acaip.es/areas/informacion-general/item/22527-instruccion-6-2020-protocolo-ingreso-en-medio-abierto> [último acceso de 15/04/2021].

<sup>130</sup> Si bien llama la atención que el apartado 3.1.7 de la Instrucción referencie “*la libertad condicional a los condenados a la nueva pena de prisión permanente*”, prescindiendo del adjetivo *revisable* –que es el que puede salvar esta nueva penalidad de la declaración de inconstitucionalidad–.

<sup>131</sup> En este sentido, refiere los regímenes de libertad condicional “*básica*”, “*adelantada*” y “*cualificada*”; el régimen de los “*internos primarios*”, el de los “*terroristas y crimen organizado*”, el de “*septuagenarios y enfermos incurables*”, el de los penados a “*prisión permanente*” –revisable, se entiende– y, por último, el de los “*extranjeros*” –ex art. 197 RP–.

<sup>132</sup> Instrucción 4/2015 de la SGIP, de 29 de junio, p. 9.

La clave del asunto se halla en las indicaciones dadas en lo que respecta a la iniciación del expediente de libertad condicional, ya que, si bien en este apartado se determina la forma en que las Juntas de Tratamiento deben proceder con carácter general desde el 1 de julio de 2015, la Instrucción no se pronuncia sobre las distinciones a que debería dar lugar la aplicación del principio de irretroactividad penal<sup>133</sup>. La administración penitenciaria establece, contra toda garantía, que todos los penados se someterán al sistema suspensivo de la libertad condicional desde la entrada en vigor de la LO 1/2015 –y ello con independencia de la fecha de los hechos por los que hubieran sido condenados–.

Por su parte, la disposición transitoria primera de la Instrucción vuelve a reiterarse estableciendo, por una parte, que *“las libertades condicionales concedidas se seguirán rigiendo en todos sus extremos por la normativa bajo la que fueron concedidas, incluida la revocación”*; por otra, que *“los expedientes ya iniciados y que estén pendientes de resolver no deben alterar su tramitación”*; y, por último, que *“los expedientes de libertad condicional iniciados a partir del 1 de julio se deberán tramitar conforme a la nueva normativa”*. Del contenido de esta disposición transitoria se infiere que la administración ha decidido respetar el principio de irretroactividad en aquellos supuestos en los que la libertad condicional ya estuviera concedida o bajo trámites de concesión, haciendo prevalecer su propia comodidad en las tramitaciones venideras mediante la adopción de un criterio de actuación unificado –que es contrario al interés del reo–<sup>134</sup>.

Considerando el dudoso acierto con que la SGIP ha resuelto la aplicación generalizada de la LO 1/2015 por lo antedicho, es preciso mencionar que la norma interna cuenta con un Anexo II que el penado debe firmar en todo caso para acogerse al nuevo régimen de libertad condicional de forma consentida e informada<sup>135</sup>. Preocupa que este *“modelo de*

---

<sup>133</sup> Y ello porque *“la Administración optaba por la fecha de iniciación del expediente como criterio de selección de la norma a aplicar”*. GÓMEZ-ESCOLAR MAZUELA, P., *“La selección de la ley aplicable en la ejecución penal en supuestos de cambio normativo: criterios de la STC 261/2015 en relación con el artículo 58 CP y su posible traslación a la nueva regulación de la libertad condicional”*, *Diario La Ley*, nº 8717, Sección Tribuna, 8 de marzo de 2016, Ref. D-98, p. 5 (versión online).

<sup>134</sup> Dado que el Tribunal Supremo ya se pronunció sobre estas cuestiones de transitoriedad con ocasión de la introducción del periodo de seguridad en el año 2003, se volverá sobre su doctrina *ut infra*.

<sup>135</sup> Remitido el referido Anexo por la SGIP –el mismo no se encuentra publicado con el resto de la Instrucción en ninguna de las bases y fuente consultadas–, se accede al contenido de un documento intitulado *“Modelo de consentimiento informado”*, mediante el que el penado declara haber sido informado de las características, requisitos y condiciones para el disfrute de la libertad condicional, establecida en los arts. 90 y ss. CP. A su vez, mediante firma el reo declara también haber sido informado de las consecuencias legales de la eventual revocación que pudiera producirse, consintiendo seguidamente *“que se tramite el expediente de su libertad condicional conforme a la legislación vigente”*. Esta última remisión a la *“legislación vigente”* puede ser algo tramposa, ya que ley vigente no hay más que una –la LO 1/2015– y

*consentimiento informado*” pueda estar empleándose por la administración para dar por cumplido el requerimiento del art. 2.2 CP –que establece que “*en caso de duda sobre la determinación de la ley más favorable será oído el reo*”–, pues es evidente que las diferencias habidas entre el antiguo y el nuevo régimen de libertad condicional dejan poco margen a la duda<sup>136</sup>.

Otro de los peligros que entraña este Anexo II –más allá del quiebro que supone para el principio de legalidad que una norma penal desfavorable se aplique de forma retroactiva y generalizada– reside en la aparente imposibilidad de que los penados opten por la aplicación de la ley anterior, esto es, que hayan de renunciar a la libertad condicional si no firman y consienten el modelo normalizado que incluye la Instrucción<sup>137</sup>. Es criticable que pueda desecharse sin más la aplicación de la norma que hubiera estado vigente en el momento de cometerse los hechos delictivos, por lo que, dado que la Instrucción es clara al ordenar la forma de actuar de los equipos técnicos sustituyendo y vetando las prácticas anteriores, no es improbable que esta Instrucción pueda acabar llegando a los Tribunales –tal y como ya sucedió con la LO 7/2003 y el periodo de seguridad, según *ut infra*–<sup>138</sup>.

Debido a lo anterior –y al hecho de que el principio de flexibilización permite que la clasificación en tercer grado adopte un régimen de vida muy similar al de la propia libertad condicional–, no son pocos los penados que renuncian a la concesión de su libertad condicional para acabar de cumplir su condena en tercer grado<sup>139</sup>. Para ellos resulta fundamental conocer con certeza y seguridad la fecha definitiva de su liquidación

---

su consideración imperativa puede perjudicar a todos los penados que, por la fecha de comisión de los hechos delictivos, estuvieran en condiciones de acogerse al régimen anterior de la libertad condicional en virtud del principio de irretroactividad penal.

<sup>136</sup> Ello es así incluso en el supuesto de nueva creación para los internos primarios –conforme a lo que ya se expuso anteriormente, en relación con la dilatación del tiempo en que la persona deba estar sometida a control penal–.

<sup>137</sup> Esto debe ser interpretado con prudencia porque se desconoce hasta qué punto dicha afirmación puede generalizarse. No obstante, se menciona por haber tenido ocasión de conocer a algunas personas que, en el año 2016, sí se habrían visto en tales tesituras. Preguntadas las mismas por la posibilidad de plantear una queja ante el JVP para solicitar acogerse al régimen antiguo, ninguna lo consideró de interés por creer que tendrían ocasión de extinguir la pena antes de que el proceso judicial culminara y por la desconfianza que les generaba la posibilidad de poder acabar accediendo al régimen de la LO 1/2015.

<sup>138</sup> Idéntica opinión le merece la cuestión a UCELAY –Jurista del Cuerpo Superior Técnico de IIPP–, en “La libertad condicional tras la LO 1/2015”, [Blog] *Jurista de prisiones*, 15 de julio de 2015. Disponible en línea: <https://juristadeprisiones.com/la-libertad-condicional-tras-la-ley-organica-12015/> [último acceso de 10/04/2021].

<sup>139</sup> También lo sostiene SOLAR CALVO al afirmar que “*no será extraño que, por la dureza de las consecuencias de esta nueva libertad condicional, haya internos que prefieran finalizar el cumplimiento de la pena privativa de libertad en tercer grado sin acceder a esta nueva libertad condicional*”. De la autora, “La libertad condicional... *op. cit.*, p. 5.



de condena, por lo que un régimen de libertad condicional que no les computa a efectos de cumplimiento y que tampoco les garantiza que su fecha de excarcelación sea inamovible –por las consecuencias que conlleva la eventual revocación– no es favorable a sus intereses<sup>140</sup>.

En cualquier caso, también ha de ser objeto de crítica que la ejecución de la condena pueda concebirse como un bien de libre disposición por parte del penado –sobre todo al final de la misma, cuando deben potenciarse las finalidades resocializadoras de adaptación al medio abierto–<sup>141</sup>, pues es impensable que tal modelo de “*consentimiento informado*” pudiera plantearse en otros extremos de la condena: ¿acaso sería imaginable que, para posibilitar el ingreso de una persona en prisión, se exigiera *sine qua non* la firma de un modelo análogo de consentimiento? Es del todo improbable. Por este mismo motivo, resulta fundamental configurar un sistema de libertad condicional que esté libre de trampas, que sea beneficioso para el reo y su proceso de resocialización, pero también para la sociedad y la propia administración penitenciaria. La preparación para la vida en libertad no es prescindible cuando la condena se acerca a su fin. El penado que está condenado a prisión, también está abocado a su puesta en libertad, así que la adaptación al medio abierto no puede ser una opción, sino una oportunidad ineludible.

Se decía anteriormente que no es impensable que la Instrucción 4/2015 acabe llegando a los Tribunales, tal y como ya pasó cuando la LO 7/2003 introdujo *ex novo* el periodo de seguridad, que es el tiempo mínimo de cumplimiento que debe alcanzarse para poder optar al acceso al tercer grado. En este orden de ideas, interesa traer a colación una síntesis de la sentencia del Tribunal Supremo nº 748/2006, de 12 de junio<sup>142</sup>, que resuelve un recurso para la unificación de doctrina con relación al marco de aplicación temporal de este periodo de seguridad introducido por la reforma del año 2003.

La LO 7/2003 incorporaba una Disposición Transitoria Única para precisar la aplicación inmediata de los arts. 90, 93.2 y 72.5 y 6 CP desde la entrada en vigor de la ley “*con independencia del momento de comisión de los hechos delictivos o de la fecha de la*

---

<sup>140</sup> Tal conclusión se extrae de las conversaciones mantenidas con los propios penados, así como con varios funcionarios de la administración penitenciaria.

<sup>141</sup> La norma no aclara qué efectos produce la negativa a firmar el Anexo II de la Instrucción. Sin embargo, tratándose de un *modelo de consentimiento informado*, la única inferencia que se puede hacer es que, si el penado no consiente, la libertad condicional no puede concederse –de lo contrario, ¿qué valor tendría la firma del Anexo II? –.

<sup>142</sup> STS (Sala Segunda) nº 748/2006, de 12 de junio (rec. nº 10/2005, Ponente Joaquín Giménez García).

*resolución en virtud de la cual se esté cumpliendo condena*”, pero no incluía referencia alguna sobre el art. 36.2 CP –que es el que regula el periodo de seguridad–, que vino en aplicarse de forma retroactiva y sin habilitación legal expresa para ello, pese a perjudicar al reo.

El Tribunal Supremo entendió que el periodo de seguridad no podía más que aplicarse a los penados que lo hubieran sido por hechos posteriores a la entrada en vigor de la LO 7/2003, pues no podía permitirse la aplicación retroactiva de una norma desfavorable al reo sin que la Disposición Transitoria Única referenciara el precepto de forma expresa<sup>143</sup>. Similar conclusión cabría esperar de un eventual pronunciamiento sobre el régimen de aplicación temporal a que podría dar lugar la LO 1/2015 con respecto a los límites de la libertad condicional, pues su aplicación retroactiva no se prevé en ninguna Disposición Transitoria de la reforma y, de nuevo, tal y como sucedía con la aplicación retroactiva del periodo de seguridad, se causa un perjuicio al reo.

Volviendo al contenido de la polémica Instrucción 4/2015, lo cierto es que la misma plantea la aplicación de la nueva normativa en bloque y sin considerar los beneficios o perjuicios a que obliga el principio de legalidad –que es el que fundamenta la interdicción de la irretroactividad penal–. Es posible que la SGIP haya entendido que tales principios son aplicables únicamente a la pena sustantiva *strictu sensu* y no a la fase de ejecución penitenciaria, pero el sentido lógico de nuestro entramado jurídico, así como la jurisprudencia –especialmente, la emanada del TEDH en relación con la “doctrina Parot”– y las circulares interpretativas emitidas por la Fiscalía General del Estado, nos llevan a concluir que su observancia ha de ser transversal y que también en la fase de ejecución penitenciaria ha de respetarse este principio de interdicción.

La aplicación generalizada y retroactiva que propone la SGIP podría darse únicamente si existiera habilitación legal para ello –y aun así la cuestión sería discutible en clave de seguridad jurídica– o si, tras llevar a cabo un análisis de las distintas normativas que pudieran resultar aplicables en virtud de las fechas de comisión del delito, se concluyera con rotundidad que la LO 1/2015 es la más favorable –y ello en todos sus aspectos, pues,

---

<sup>143</sup> Según se lee en el fallo de la sentencia: “[...] no es exigible el cumplimiento de la mitad de la condena de prisión a los penados por hechos delictivos cometidos antes de la vigencia de la actual redacción del art. 36, y por tanto solo les será aplicable la exigencia del cumplimiento de la mitad de la condena de prisión cuando los hechos se hayan cometido con posterioridad a la vigencia del texto del art. 36.2º, que entró en vigor el día 2 de julio de 2003”.

si por alguno de los extremos de la norma pudiera dudarse sobre cuál de las aplicables es la más favorable al penado, habría de entrar en juego la previsión del art. 2.2 CP sobre el derecho del reo a ser oído—. Es evidente que la administración ha dictado la Instrucción 4/2015 sin valorar el beneficio o perjuicio que con ella pudiera ocasionársele a los penados, por lo que, salvaguardando la posibilidad de que en un futuro los Tribunales puedan adecuar el ámbito temporal de aplicación de la norma a los principios que han de regirla, la toma de postura de la SGIP en la materia no puede más que entenderse en clave de desprecio —o de descuido, al menos— hacia los derechos de los condenados.

### **2.1.2. Irretroactividad según la Fiscalía General del Estado**

La Fiscalía General del Estado, con el acierto lógico que hubiera cabido esperar de la SGIP, rechaza la posibilidad de aplicar con carácter retroactivo los extremos de la norma que resulten perjudiciales para el reo. Se analizan a continuación, por una parte, el *Dictamen sobre aplicación retroactiva del régimen de libertad condicional*, de 8 de julio de 2015, firmado por el Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria<sup>144</sup>; y, por otra, la Circular 3/2015 de la Fiscalía General del Estado, sobre el régimen transitorio tras la reforma operada por la LO 1/2015, de 22 de junio de 2015<sup>145</sup>.

El argumento que la Fiscalía emplea para sostener que la LO 1/2015 es desfavorable al penado guarda relación con el nuevo régimen revocatorio de la libertad condicional. Según se ha expuesto anteriormente, la reforma incide en el modo de computar el cumplimiento de la pena, ya que, con independencia del tiempo que hubiera podido transcurrir desde la concesión de la libertad condicional, en caso de revocación de la misma, el tiempo que el penado debería cumplir sería el que aún le quedara en el momento de concedérsele el instituto. Dado que el antiguo art. 93 CP establecía que “*el penado reingresará en prisión en el periodo o grado penitenciario que corresponda, sin perjuicio del cómputo del tiempo pasado en libertad condicional*”, parece claro que la mera invocación de este precepto justificaría la inaplicación de la LO 1/2015 a hechos

---

<sup>144</sup> Disponible en línea:

<https://www.fiscal.es/documents/20142/145865/Dictamen+sobre+aplicaci%C3%B3n+retroactiva+del+r%C3%A9gimen+de+libertad+condicional.pdf/7d9da4d8-922d-cdc9-8046-0a88dad3a5f?version=1.1>  
[último acceso de 20/04/2021].

<sup>145</sup> Disponible en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=fiscalia&id=FIS-C-2015-00003>  
[último acceso de 20/04/2021].

cometidos antes de su entrada en vigor<sup>146</sup>. El cambio operado sobre la naturaleza jurídica del instituto y el hecho de que el mismo haya dejado de concebirse como una forma más de ejecución y cumplimiento de la pena redundan en un claro perjuicio para el penado, por lo que la única manera de enervar el carácter irretroactivo de la reforma partiría de la necesidad de justificar la existencia de un beneficio que, según se expone, no puede existir.

El Dictamen del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria rescata la derogación de la polémica “doctrina Parot” para justificar la inaplicabilidad retroactiva de la reforma penal. Dicha doctrina fue derogada por sentencia de la Gran Sala del TEDH en el asunto de *Inés del Río contra España*, de 21 de octubre de 2013<sup>147</sup>, que a su vez confirma la dictada en fecha de 10 de julio de 2012 por la Sección 3ª del mismo Tribunal<sup>148</sup>, conocida por condenar a España en aplicación de la “doctrina Parot”<sup>149</sup>. El TEDH consideró que la referida doctrina vulneraba los arts. 7.1 y 5.1 CEDH –relativos al principio de legalidad y de libertad, respectivamente–, tal y como recuerda el Fiscal que emite el Dictamen para sostener la irretroactividad de la norma.

La similitud entre ambos supuestos –esto es, el analizado sobre la libertad condicional y el resuelto en el TEDH sobre la “doctrina Parot”– radica en la forma de computar la duración de las penas, ya que el principio de legalidad exige que la norma esté vigente en el momento de cometerse los hechos y que, por lo tanto, los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos con certeza y seguridad<sup>150</sup>. Dado que el nuevo cómputo

---

<sup>146</sup> En este mismo sentido, tras valorar los efectos del nuevo régimen de revocación, el *Dictamen sobre aplicación retroactiva del régimen de libertad condicional*, de 8 de julio de 2015, del Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria (Jaime Moreno Verdejo), sostiene en su p. 4 que “[...] el régimen de suspensión de la pena (la libertad condicional pasa a ser en la reforma una modalidad de suspensión del resto de la pena que queda por cumplir) solo es posible que sea aplicado a hechos anteriores en cuanto resulta más favorable al reo”.

<sup>147</sup> STEDH (Gran Sala), *Asunto de Del Río Prada c. España*, de 21 de octubre de 2013 (rec. 42750/09).

<sup>148</sup> STEDH (Sección 3ª), *Asunto de Del Río Prada c. España*, de 10 de julio de 2012 (rec. 42750/09).

<sup>149</sup> Sobre el recorrido jurisprudencial de la “doctrina Parot”, su aplicación, alcance y controversias generadas, NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Del Código Penal de 1973 hasta la sentencia de la Gran Sala del TEDH en el asunto *Del Río Prada c. España*: el fin de la ‘doctrina Parot’”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3º Época, nº Extra 1, 2013; y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “La ‘doctrina Parot’ y el fallo del TEDH en el asunto ‘*Del Río Prada c. España*’: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3º Época, nº 9, 2013.

<sup>150</sup> El papel que ostenta la jurisprudencia en este sentido es fundamental para garantizar interpretaciones únicas e inequívocas de las leyes punitivas, pues “por muy clara o precisa que sea la redacción de una ley a la hora de definir las infracciones penales y las consecuencias derivadas de las mismas, la labor exegética de la jurisprudencia resulta esencial para que el ciudadano pueda saber con claridad qué es lo prohibido y qué consecuencias se derivan de realizar lo prohibido”. NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Del Código Penal de 1973... *op. cit.*”, p. 399.

del tiempo transcurrido en libertad condicional –o, mejor dicho, la ausencia de dicho cómputo– incide en la duración total de la condena siempre que hay revocación<sup>151</sup>, la aplicación retroactiva del precepto supone un quiebro de los principios de libertad y legalidad recogidos en el CEDH. En este mismo sentido, el TEDH declaró que tales principios habían sido vulnerados en el asunto *Del Río contra España*, ya que el mismo partía de la aplicación de una doctrina que modificaba la forma de interpretar los criterios de concesión de los beneficios penitenciarios –en este caso, las redenciones de pena que establecía el antiguo CP de 1973–, traducándose ello en un incremento del tiempo de permanencia en prisión que no hubiera podido preverse en el momento de cometerse el ilícito.

Es importante destacar que, hasta ese momento, el Tribunal de Estrasburgo no había entendido que el endurecimiento del régimen privativo de libertad fuera contrario al principio de legalidad *per se*, y ello porque las distintas modalidades de ejecución de la pena finalmente no alteraban el contenido esencial de la misma<sup>152</sup>. En este orden de ideas, el fondo de la cuestión consistía en dilucidar si el principio de irretroactividad de las leyes penales era aplicable también en materia de ejecución, pues la forma en que se cumplen las penas puede ser modificada sin que con ello se altere la duración o aflicción de las que hubieran sido impuestas y, por ende, sin contravenir el art. 7 CEDH<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> En realidad, tal y como se ha expuesto ya, no es preciso que la libertad condicional se revoque para considerar que tal incidencia se produce. Dado que la duración del plazo de suspensión del resto de la pena puede ser superior al tiempo que al penado le restara por cumplir –y en muchos casos ha de serlo porque la libertad condicional ha de tener una duración mínima de dos años, con independencia de que al penado pudiera quedarle menos tiempo para acabar de cumplir la pena–, la condena puede verse alargada por la mera concesión del instituto.

<sup>152</sup> Así, entre otras, las SSTEDH siguientes: *Asunto Kafkaris contra Chipre*, de 12 de febrero de 2008 (rec. 9644/09); *Asunto Uttley contra Reino Unido*, de 29 de noviembre de 2005 (rec. 36946/03); *Asunto Grava contra Italia*, de 10 de julio de 2003 (rec. 43522/98) y *Asunto Hogben contra Reino Unido*, de 3 de marzo de 1986 (rec. 11653/85).

<sup>153</sup> Algunos autores que defienden la aplicación retroactiva de la LO 1/2015 en materia de libertad condicional emplean tales términos para argumentar su postura: “Si uno analiza la reforma operada por el legislador en materia de libertad condicional puede comprobar como materialmente no se produce ninguna modificación en la duración total ni en la forma de ejecución de la pena de prisión. De hecho, únicamente puede hablarse de un incremento de la duración de la condena impuesta en el caso en que la libertad condicional sea revocada, pues al estar esta configurada como una modalidad de suspensión y no de ejecución de las penas privativas de libertad, el tiempo pasado en semilibertad no será computado como tiempo de ejecución de la pena de prisión. Sin embargo, esta modificación no altera la duración de la pena de prisión que en el momento de la comisión del delito el autor podía previsiblemente esperar que durara, pues solo se produce una modificación del quantum de la pena en aquellos supuestos en que, por propia voluntad, el penado incumpla las reglas de conducta impuestas”. SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto... *op. cit.*”, p. 434. Se disiente de esta postura y se señala, además, que la revocación puede acordarse por un mero cambio en las circunstancias del penado –y, por lo tanto, por causas ajenas a su propia voluntad–.

El caso de Inés del Río vino a determinar que la duración de la pena era un elemento afecto por el principio de legalidad –íntimamente relacionado con el de irretroactividad, en tanto que los ciudadanos deben ser capaces de anticipar las penas a imponer tras la comisión de un ilícito en el momento de sucederse, sin poder exigírseles que soporten el peso de modificaciones posteriores que agraven las consecuencias de sus acciones– y que, por lo tanto, su ejecución no podía suponer modificaciones que afectaran al *quantum* de la pena.

Considerando los efectos que una eventual revocación de la libertad condicional supondría para la duración total de la pena, el Fiscal sostiene en su Dictamen –de igual modo en que lo hace la Fiscalía General en su Circular 3/2015, de 22 de junio– que la aplicación retroactiva de la LO 1/2015 solo puede llevarse a cabo cuando con la misma se beneficie al penado y, por lo tanto, con la debida salvaguarda de los derechos que ampararan a quienes hubieran sido condenados por hechos anteriores a la entrada en vigor de la norma.

Cuestión distinta es que la nueva ley permita la concesión de la libertad condicional en supuestos que la anterior no contemplaba, ya que, con independencia de que el régimen revocatorio a aplicar en tales casos se corresponda con el agravado de la LO 1/2015 –que puede traducirse en una suerte de alargamiento encubierto de condena–, lo cierto es que la posibilidad de acceder al instituto en supuestos antes no contemplados podría suscitar dudas sobre la determinación de la ley más favorable. En estos casos, tal y como establece el art. 2.2 CP, lo correcto sería *oír al reo*<sup>154</sup>.

Aun así, debe hacerse una reflexión sobre esta cuestión. Imaginemos que una persona ingresa en prisión para cumplir una pena de dos años y medio de prisión (30 meses). Si esta fuera su primera vez en un centro penitenciario y si no hubiera sido condenado por

---

<sup>154</sup> Del Dictamen de la Fiscalía se deduce que para esta institución no hay duda alguna sobre cuál es la ley que resulta más favorable, pues en su p. 5 se lee lo siguiente: “Sin embargo, cuando la nueva normativa admita la libertad condicional en supuestos antes no contemplados si será posible la aplicación retroactiva a hechos cometidos antes del 1 de julio”. Reconociendo que se comparte la postura de la Fiscalía al afirmar que tal aplicación retroactiva “será posible” en determinados supuestos –los relativos a internos primarios con condenas que no superen los tres años–, se sigue entendiendo que lo más correcto sería oír al reo por dos motivos: (1) porque en estos supuestos la duración de la libertad condicional es superior a la que quedara por cumplir de condena en todo caso y (2) porque los efectos de la revocación siguen suponiendo la pérdida del tiempo transcurrido en libertad. Con independencia de que este nuevo supuesto pueda ofrecer algunas ventajas para los internos primarios, la libertad condicional como forma de suspensión no deja de ser un arma de doble filo. Por ese mismo motivo, por las dudas que pueden surgir en torno a qué norma aplicar, se entiende que lo más ajustado a Derecho sería oír a los penados que se hallaran en esta tesitura –en virtud del art. 2.2 CP– antes de determinar qué ley es la más favorable a sus intereses.

delitos contra la libertad e indemnidad sexuales –excluidos por el art. 90.3 CP de la modalidad de suspensión que se analiza–, a los 15 meses podría concedérsele el supuesto privilegiado de libertad condicional para primarios en prisión. En caso de concesión, el régimen de suspensión aplicable tendría una duración mínima de dos años por lo dispuesto en el apartado 5 del art. 90 CP –esto es, iría nueve meses más allá del cumplimiento total de la condena impuesta por el Juzgado o Tribunal sentenciador–.

Es difícil interiorizar que, por la posibilidad de alargar su duración más allá del tiempo que restara de condena –teniendo que hacerse imperativamente en determinados casos–, la libertad condicional pueda revocarse tras la fecha de licenciamiento inicialmente prevista, pero el supuesto se trae a colación, no para reflexionar acerca de esa cuestión – que también es problemática desde la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la invariabilidad de las resoluciones judiciales–, sino para poner en entredicho que la aplicación retroactiva de la LO 1/2015 pueda ser considerada beneficiosa para el reo, aun cuando se aplicara a los nuevos supuestos de acceso a la libertad condicional. En este orden de ideas, lo más probable es que el penado primario prefiriera esperar al cumplimiento de las 2/3 o 3/4 partes de la condena –que en el supuesto imaginado supondrían 5 o 7’5 meses más, respectivamente– para tratar de acogerse al régimen adelantado u ordinario de la norma anterior –que sí le garantiza la inalterabilidad de la fecha definitiva de cumplimiento–. Llegados a este punto, aun así, el penado habría de hallar la manera de superar las imposiciones de la Instrucción 4/2015 para poder satisfacer sus intereses conforme a la norma que más le conviene<sup>155</sup>.

## **2.2. CUESTIONES DE LEGITIMACIÓN ACTIVA: EL ESTATUTO DE LA VÍCTIMA**

El instituto de la libertad condicional obliga a hacer escala forzada en el Estatuto de la Víctima, aprobado por la Ley 4/2015, de 27 de abril [en adelante, LEV]. El mismo se

---

<sup>155</sup> De todas maneras, ha de señalarse también que la previsibilidad de que estos supuestos se sigan dando en la práctica –esto es, los casos susceptibles de operar bajo la vigencia de la nueva norma, pero también bajo la de la anterior– es cada vez más escasa. Dado que tales supuestos solo aplican a los penados con menos de tres años de condena y ya han pasado casi seis desde la entrada en vigor de la ley, las personas sujetas a una situación como la expuesta, a día de hoy, deben de representar una minoría muy residual; véase: penados que han sufrido largas dilaciones en sus procedimientos penales, personas con suspensiones de condena finalmente ejecutadas y otros supuestos de análoga entidad.

aprueba con ánimo de atender las “*demandas y necesidades de la sociedad española*”<sup>156</sup>, si bien lo hace sin abandonar la tendencia retributiva que ha inspirado a nuestro legislador penal desde que comenzara el presente siglo. Su aprobación resulta de gran interés a los efectos que se vienen analizando en estas páginas, pues el mismo confiere a las víctimas de determinados ilícitos –y siempre que se den las circunstancias prescritas en la ley– la facultad de recurrir activamente los autos del JVP que afecten a supuestos concretos de la ejecución y el cumplimiento de la condena, encontrándose entre ellos el auto de concesión de la libertad condicional al penado.

### **2.2.1. Consideraciones previas: origen, tramitación y recepción de la LEV**

En primer lugar, cabe mencionar que la reciente LEV responde a un ejercicio legislativo de transposición de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, que a su vez sustituía la antigua Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. Considerando los orígenes comunitarios de la LEV, es preciso adelantar que nuestro legislador no ha querido limitarse a transponer las exigencias de mínimos fijadas por el comunitario, sino que ha ido más allá confiriendo a las víctimas derechos de participación en la fase de ejecución de la pena, “*en aras a completar el diseño del Estado de Derecho, centrado casi siempre en las garantías procesales y los derechos del imputado, acusado, procesado o condenado*”<sup>157</sup>.

Si bien es cierto que la LEV pretende ser un instrumento de armonización entre las relaciones mantenidas como consecuencia del ilícito entre el Estado, el condenado y la víctima, también lo es que es el art. 25.2 CE el que determina los fines que deben perseguirse con la ejecución de la pena. El trato desigual que la propia Constitución otorga a las partes vinculadas al delito es una de las principales trabas para alcanzar ese loable equilibrio entre (1) el derecho del Estado para ejercer el *ius puniendi* –en interés de toda la sociedad–, (2) la imprescindible protección que debe otorgársele a la víctima y (3) el mandato constitucional de reeducación y reinserción social del penado. Nada se dice en la Carta Magna con respecto a las víctimas del ilícito penal, por lo que, tratar de armonizar el protagonismo de las distintas partes en el proceso penal sin antes transitar hacia una

---

<sup>156</sup> Preámbulo (apartado II) de la LEV.

<sup>157</sup> Preámbulo (apartado II) de la LEV.



concepción más restaurativa –y menos retributiva– del sistema punitivo en su conjunto, es una apuesta con muy poco recorrido<sup>158</sup>.

Más éxito podría presumírsele al legislador en este aspecto si, en lugar de acrecentar la brecha que separa al penado del resto de la sociedad mediante la implementación de políticas criminales populistas, redirigiera sus tendencias hacia los postulados de la justicia penal restaurativa. Si bien es necesario reconvertir todo el proceso penal para que el mismo gire en torno a las necesidades de la víctima y no en torno a la figura del agresor, también es preceptivo reducir la polarización habida entre las partes del proceso –debida, en parte, a los motivos e intereses electoralistas que nada tienen que ver con la ciencia criminológica, penal y penitenciaria– para que el penado pueda asumir la responsabilidad de sus actos. Lo contrario puede hacer que el penado se perciba a sí mismo como víctima de un Estado autoritario –y, por ende, injusto–, disipando así las posibilidades reales de sentirse impelido –de forma profunda y sincera– a la reparación y a la satisfacción de su víctima: si la culpa nos aboca al castigo, la responsabilidad lo hace a la reparación.

Es necesario que los penados puedan dejar de ser culpables para pasar a ser responsables.

El afán proteccionista del legislador para con la víctima se ha visto materializado –en opinión de quien suscribe, de forma errónea, por lo antedicho– en la redacción del art. 13 LEV, sobre “*Participación de la víctima en la ejecución*”<sup>159</sup>. Se transcribe la totalidad del precepto por su interés para estas páginas<sup>160</sup>:

***Artículo 13. Participación de la víctima en la ejecución.***

*1. Las víctimas que hubieran solicitado, conforme a la letra m) del artículo 5.1, que les sean notificadas las resoluciones siguientes, podrán recurrirlas de acuerdo con lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aunque no se hubieran mostrado parte en la causa:*

*a) El auto por el que el Juez de Vigilancia Penitenciaria autoriza, conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 36.2 del Código Penal, la posible*

---

<sup>158</sup> A menos que quiera instrumentalizarse para la consecución de fines distintos a los político-criminales.

<sup>159</sup> Ha de tenerse en cuenta que la LEV establece un concepto omnicompreensivo sobre la figura de la víctima –que puede ser directa o indirecta–, a tenor del apartado IV de la Exposición de Motivos de la LEV, que establece que el estatus de víctima “*se extiende a toda persona que sufra un perjuicio físico, moral o económico como consecuencia de un delito*”.

<sup>160</sup> Se subrayan las partes sobre las que ha de llamarse la atención.

*clasificación del penado en tercer grado antes de que se extinga la mitad de la condena, cuando la víctima lo fuera de alguno de los siguientes delitos:*

*1.º Delitos de homicidio.*

*2.º Delitos de aborto del artículo 144 del Código Penal.*

*3.º Delitos de lesiones.*

*4.º Delitos contra la libertad.*

*5.º Delitos de tortura y contra la integridad moral.*

*6.º Delitos contra la libertad e indemnidad sexual.*

*7.º Delitos de robo cometidos con violencia o intimidación.*

*8.º Delitos de terrorismo.*

*9.º Delitos de trata de seres humanos.*

*b) El auto por el que el Juez de Vigilancia Penitenciaria acuerde, conforme a lo previsto en el artículo 78.3 del Código Penal, que los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cómputo de tiempo para la libertad condicional se refieran al límite de cumplimiento de condena, y no a la suma de las penas impuestas, cuando la víctima lo fuera de alguno de los delitos a que se refiere la letra a) de este apartado o de un delito cometido en el seno de un grupo u organización criminal.*

*c) El auto por el que se conceda al penado la libertad condicional, cuando se trate de alguno de los delitos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 36.2 del Código Penal o de alguno de los delitos a que se refiere la letra a) de este apartado, siempre que se hubiera impuesto una pena de más de cinco años de prisión.*

*La víctima deberá anunciar al Secretario judicial competente su voluntad de recurrir dentro del plazo máximo de cinco días contados a partir del momento en que se hubiera notificado conforme a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 7.1, e interponer el recurso dentro del plazo de quince días desde dicha notificación.*

*Para el anuncio de la presentación del recurso no será necesaria la asistencia de abogado.*

*2. Las víctimas estarán también legitimadas para:*

a) Interesar que se impongan al liberado condicional las medidas o reglas de conducta previstas por la ley que consideren necesarias para garantizar su seguridad, cuando aquél hubiera sido condenado por hechos de los que pueda derivarse razonablemente una situación de peligro para la víctima;

b) Facilitar al Juez o Tribunal cualquier información que resulte relevante para resolver sobre la ejecución de la pena impuesta, las responsabilidades civiles derivadas del delito o el comiso que hubiera sido acordado.

3. Antes de que el Juez de Vigilancia Penitenciaria tenga que dictar alguna de las resoluciones indicadas en el apartado 1 de este artículo, dará traslado a la víctima para que en el plazo de cinco días formule sus alegaciones, siempre que ésta hubiese efectuado la solicitud a que se refiere la letra m) del apartado 1 del artículo 5 de esta Ley.

El art. 6.5 de la Directiva D 2012/29/UE que se transpone establece el derecho que asiste a las víctimas con respecto a la notificación de la puesta en libertad o fuga del penado, pero no el derecho de estas a participar de forma activa en la ejecución de la pena. Es cierto que el considerando nº 33 de la citada Directiva refiere al eventual derecho nacional que pudiera preverse para una mayor participación de la víctima en lo que respecta a las decisiones de puesta en libertad del infractor<sup>161</sup>, pero el mismo no exige a los Estados el establecimiento de normas por las que las víctimas puedan recurrir este tipo de decisiones.

El Consejo General del Poder Judicial informó a favor de la aprobación de la LEV en fecha de 31/01/2014<sup>162</sup>, pero lo hizo con un voto particular –que contó con la adhesión de siete de sus veinte vocales– sobre el precepto transcrito *ut supra*<sup>163</sup>. Los vocales proponían una redacción alternativa que se adecuara “*sin tensiones innecesarias a nuestro ordenamiento jurídico*”, porque entendían –tal y como también establece el considerando nº 12 de la Directiva europea– que los derechos de las víctimas “*se han de entender sin perjuicio de los derechos del infractor*”. Dado que el cumplimiento y ejecución de las

---

<sup>161</sup> La literalidad del considerando nº 33 de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, establece que “*se debe informar a las víctimas de todo derecho a recurrir contra una decisión de puesta en libertad del infractor, si tal derecho existe en la legislación nacional*”.

<sup>162</sup> Es de interés destacar que, en fase de anteproyecto, la LEV aspiraba a alcanzar el rango orgánico. El informe que el CGPJ emitió, por lo tanto, respondía al Anteproyecto de una pretendida LOEV.

<sup>163</sup> Tanto el informe del CGPJ de 31/01/2014 como el voto particular de 03/02/2014 pueden descargarse desde el siguiente enlace: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-Ley-Organica-del-Estatuto-de-las-Victimas-del-delito> [último acceso de 15/04/2021].

penas privativas de libertad es una potestad que ostenta el Estado de forma exclusiva y excluyente, “*el planteamiento del Anteproyecto en este punto no es afortunado por cuanto mediante una modificación aparentemente de carácter procesal viene a alterar de forma sustancial el ámbito subjetivo y sustantivo de decisión en esta materia*”<sup>164</sup>.

Los vocales adheridos al voto consideran que el art. 13 LEV incide materialmente en la ejecución de las condenas porque, si bien hasta ese momento el derecho de recurso compelia de forma exclusiva al Ministerio Fiscal y al penado, la entrada en vigor de la LEV supone que también las víctimas puedan recurrir determinados autos del JVP –como el de concesión de la libertad condicional ex art. 13.1.c) LEV–<sup>165</sup>.

Los vocales del CGPJ alegan que, ni la Directiva europea insta a los Estados miembros a incluir un derecho de participación activa en la fase de ejecución de la condena, ni existe una previsión similar en los países de nuestro entorno que permita avalar la puesta en práctica de esta novedad legislativa. Hay ordenamientos procesales del ámbito europeo en los que ni siquiera se reconoce el derecho de las víctimas a ejercitar la acción penal y, de hecho, si se revisa la jurisprudencia europea, lo que se halla son pronunciamientos desfavorables a la intervención de las víctimas en fase de ejecución.

En este sentido, tanto la STEDH del *asunto Pérez contra Francia*, de 12 de febrero de 2004<sup>166</sup>, como la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE del *asunto Güeye y Salmerón*, de 15 de septiembre de 2011<sup>167</sup>, se pronuncian sobre esta cuestión. Así, mientras que en la primera se establece que la constitución de la víctima como parte civil en el procedimiento colma la protección a que se refiere el art. 6 CEDH de forma suficiente, la segunda sostiene que la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo –relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal– “*no implica ninguna obligación para los Estados miembros de incluir en su Derecho nacional penal disposiciones que permitan a la víctima influir sobre las penas que el juez nacional puede imponer al autor de la infracción*”.

---

<sup>164</sup> Voto particular, *ibídem*, p. 6.

<sup>165</sup> Se debe señalar que la LEV se aprueba con rango de Ley ordinaria y no de Ley Orgánica, por lo que la misma está formalmente impedida para afectar el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

<sup>166</sup> STEDH, *Asunto Pérez contra Francia*, de 12 de febrero de 2004 (rec. nº 47287/99).

<sup>167</sup> STJUE, *Asunto Güeye y Salmerón*, de 15 de septiembre de 2011 (rec. nº C-483/09 y C1/10).

En otro orden de ideas, los vocales adheridos al voto particular dejan constancia de que el art. 13 LEV puede comprometer los fines que la Constitución confiere a las penas privativas de libertad. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse también en este sentido, pues, en fase de ejecución de la condena, tal y como establece el ATC 3737/1989, de 3 de julio, ni la acusación particular ni los perjudicados por el delito tendrían legitimación activa para intervenir en los procesos de revisión de las resoluciones dictadas por los JVP.

Por último, el voto particular sostiene que la exclusión de la víctima no implica su indefensión en la fase de ejecución de la pena, pues el Ministerio Público ostenta entre sus funciones la de *“velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas”*<sup>168</sup>.

El Consejo de Estado emite el dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de la LEV en fecha de 29/05/2014, pero también lo hace expresando *“sus reservas frente a esta novedad legislativa”*. Esta institución sugiere que una mayor relación entre la víctima y el Ministerio Fiscal salvaguardaría la constitucionalidad de la norma, pues, según la redacción del Anteproyecto de Ley Orgánica –que es a su vez la redacción actual–, el Consejo de Estado vaticinaba que *“aumentarían en número las denegaciones de beneficios penitenciarios y liberaciones y se endurecerían las condiciones a que se subordina su concesión, lo que repercutiría negativamente en las expectativas de reinserción del penado, objetivo que debe prevalecer tras la sentencia”*.

La no asunción de ninguna de las sugerencias y recomendaciones del CGPJ y del Consejo de Estado por parte del Ministerio de Justicia –por aquel entonces, a cargo del Partido Popular–, le costó a la ley su rango orgánico para acabar siendo aprobada, finalmente, con carácter de ley ordinaria.

### **2.2.2. Funciones y disfunciones del Estatuto de la Víctima**

La LEV nace para atender la *“demandas y necesidades”* de las víctimas, pero lo cierto es que el proteccionismo cortoplacista del legislador deja muchas puertas abiertas a los

---

<sup>168</sup> Ello se establece en el art. 3.10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

efectos contraproducentes<sup>169</sup>. En idéntico sentido se pronunció en el Congreso de los Diputados JANÉ I GUASCH –portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (*Convergència i Unió*, CiU)– cuando en sesión de 17/12/2014 sostuvo que la LEV supondría “*la generación de alarmas innecesarias y de sentimientos de venganza que pueden interferir y perjudicar los procesos y programas de reinserción y rehabilitación de las personas penadas*”<sup>170</sup>.

#### **a) Problemas formales de la LEV**

Paradójicamente, las disfunciones que incorpora el Estatuto de la Víctima en su articulado pueden acabar resultando en situaciones de desfavor para las personas afectadas por el delito<sup>171</sup>. El art. 13 LEV se concibe con el ánimo de que las víctimas puedan tener una mayor participación en la ejecución de las condenas y, si bien ello se aboca a la pretensión de satisfacción de unas supuestas necesidades –que no son tales, en opinión de quien suscribe, sino diametralmente opuestas–, lo cierto es que el precepto puede acabar dando lugar a un acrecentamiento del estigma y de la victimización del propio perjudicado.

En primer lugar, ha de indicarse que el art. 13.1.c) LEV permite que la víctima recurra el auto de concesión de la libertad condicional sin asistencia letrada. Podría entenderse que ello redundaría en la facilitación de la participación de las víctimas en fase de ejecución, pero la dispensa letrada no puede entenderse más que como un lastre para la consecución de sus expectativas –y ello con independencia de que, como se ha dicho, la que escribe no cree que tales expectativas emanen de la pretensión de la reparación, sino más bien del discurso punitivista<sup>172</sup>–. El hecho de que las víctimas puedan participar en el proceso sin asistencia letrada las excluye del acceso a la justicia gratuita, por lo que, a la postre, por

---

<sup>169</sup> Sobre esto se reflexionaba *ut supra* al sostener que el sistema penal retributivo impide que la víctima pueda adquirir mayor protagonismo, siendo necesario para ello que nuestra sociedad transite hacia modelos de justicia restaurativa.

<sup>170</sup> Intervención de JANÉ I GUASCH, portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (*Convergència i Unió*, CiU), en CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, Año 2014, X Legislatura, núm. 720, Justicia, Sesión núm. 42 celebrada el miércoles 17/12/2014, p. 4.

<sup>171</sup> Tal y como diría MARTÍNEZ REGUERA, “*son cosas que ocurren cuando los legisladores se empeñan en tocar la mandolina, la ocarina y el clavicordio sin saber solfeo*”. Del autor, *Tiempo de coraje*, Popular, 2ª ed., Madrid, 2007, p. 46.

<sup>172</sup> Se hacen propias las palabras de NÚÑEZ FERNÁNDEZ al sostener que “*ver en la pena una forma de reparación moral del daño de la víctima constituye un planteamiento irracional que además no es eficaz desde el punto de vista preventivo*”. Del autor, *Sobre punibilidad, terrorismo, víctimas y penas*, Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 153.

más que el precepto quisiera favorecer al colectivo, lo que finalmente sucede es que, nuevamente, el Estado las abandona, dejándolas solas y desamparadas.

Es evidente que el eventual recurso que la víctima pudiera interponer en contra de la concesión de la libertad condicional del penado habría de motivarse y fundamentarse en Derecho para poder prosperar, pero es evidente también que la víctima puede no contar con la formación jurídica necesaria para interponer un recurso por sí sola. Es previsible que ello pudiera dar lugar a situaciones de gran frustración y victimización secundaria, además de a una intensificación de la brecha habida entre el infractor y la particular<sup>173</sup>. En un buen número de casos, cuando la víctima haya resuelto –probablemente, no sin dificultad– participar en la fase de ejecución, la misma se verá abocada a no saber desenvolverse en un marco jurídico que no le es propio, que le es ajeno y que le resulta desconocido, pese a estar amparada por la LEV.

Ahondando todavía en los problemas ocasionados por el descuido del legislador en la elaboración del Estatuto, debe llamarse la atención sobre varios desajustes formales que revelan una descoordinación patente entre los legisladores de la LEV y la LO 1/2015, respectivamente. Teniendo en cuenta que ambas leyes fueron tramitadas y discutidas de forma paralela en el tiempo, la aparente desconexión que hay entre ambas resulta llamativa.

Así sucede, por ejemplo, al constatar que los autos por los que se concede la libertad condicional a las personas que cumplen condena de prisión permanente revisable quedan en una dudosa situación de impugnabilidad. El art. 13.1.c) LEV establece la del “*auto por el que se conceda al penado la libertad condicional*” sin indicar el órgano jurisdiccional ante el que las víctimas adquieren legitimación activa para ejercitar el derecho al recurso, pero una interpretación sistemática del precepto nos lleva a entender que tal facultad solo se ostenta con respecto a las resoluciones del JVP. Teniendo en cuenta que la *libertad condicional* de los penados a prisión permanente revisable la concede el Tribunal sentenciador ex art. 92 CP –y no el JVP, como ocurre en la

---

<sup>173</sup> RENART GARCÍA, F., “Del olvido a la sacralización. La intervención de la víctima en la fase de ejecución de la pena (Análisis del art. 13 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito, a la luz de la LO 1/2015, de 30 de marzo, de modificación del Código Penal)”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 17-14, 2015, p. 35. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/17/recpc17-14.pdf> [último acceso de 15/04/2021].

generalidad de los supuestos–, una interpretación literal del art. 13 LEV podría crear situaciones de desigualdad entre las víctimas.

Pudiera entenderse que el precepto deja abierta la vía al recurso ante cualquier auto que conceda la libertad condicional con independencia del órgano que lo dictara –la letra c) del art. 13.1 LEV no especifica ante quién se adquiere la posibilidad de recurrir–, pero las letras a) y b) del mismo numeral sí refieren expresamente a la figura del JVP, aclarando la voluntad del legislador de forma indubitada. Por otra parte, el art. 13.3 LEV también salva las dudas que pudieran surgir en este extremo, ya que, al reiterar que es el JVP el que ha de *“dictar alguna de las resoluciones indicadas en el apartado 1 de este artículo”* –entre las que se encuentra el auto que concede la libertad condicional–, se excluye la posibilidad de que las víctimas puedan impugnar las resoluciones del Tribunal sentenciador.

Aun con todo, lo anterior no agota la descoordinación habida entre el legislador penal y el del presente Estatuto, ya que, al analizar el papel que juega la peligrosidad del infractor en la concesión y revocación de la libertad condicional, la misma vuelve a manifestarse. El art. 90.5 CP prevé la revocación de la suspensión de la ejecución cuando una modificación de las circunstancias *“no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad en que se fundaba la decisión adoptada”*, por lo que, en principio, puede inferirse que la *“falta de peligrosidad”* ha de ser apreciada *sine qua non* para proceder con la concesión –y ello porque es imposible *“mantener”* lo que no existe–. Partiendo de tal reflexión, es difícil dotar de sentido al art. 13.2.a) LEV, que permite a la víctima *“interesar que se impongan al liberado condicional las medidas o reglas de conducta previstas por la ley que consideren necesarias para garantizar su seguridad”*.

Si la libertad condicional no puede concederse más que en ausencia de elementos de peligrosidad –no únicamente para la víctima, sino para el conjunto de la sociedad–, el sentido práctico que reviste el precepto transcrito es inexistente. La redacción del propio Código Penal impide que la libertad condicional se conceda cuando con ello pudiera ponerse en peligro a la víctima, por lo que, de nuevo, el legislador de la LEV orienta la redacción del Estatuto hacia una apariencia de garantía que, lejos de dotar a la víctima con un elenco de derechos reales y efectivos para su protección, la sacraliza de forma tramposa en pro de la propaganda política y el afán electoralista.



Las deficiencias legislativas que podemos encontrar en el articulado del recurrente precepto no concluyen con las ya analizadas. La autonomía y el aislamiento de la LEV en su proceso de elaboración da lugar a la inclusión de magníficos principios e intenciones que, si bien muestran gran sensibilidad hacia las víctimas, abarcan más de lo que nuestro escenario penal permite. Así, por ejemplo, carece de virtualidad que se reconozca el derecho de la víctima a recurrir el auto de concesión de la libertad condicional cuando el infractor hubiera sido condenado por un delito de robo cometido con violencia o intimidación del art. 242 CP<sup>174</sup>, toda vez que la pena a imponer por dicho ilícito oscila entre los dos y los cinco años, exigiendo el art. 13.1.c) LEV que la pena impuesta al condenado supere los cinco años para poder reconocerle a la víctima su derecho de participación en la fase de ejecución.

Idéntica conclusión se alcanza al revisar los supuestos para los que el art. 13.1.a) LEV establece la posibilidad de que la víctima recurra *“la posible clasificación del penado en tercer grado antes de que se extinga la mitad de la condena”* en relación con lo previsto en el párrafo tercero del art. 36.2 CP –que, con la LO 1/2015 habría pasado a ser el cuarto y que, en todo caso, hace referencia a las penas de más de cinco años de duración cuyo periodo de seguridad devendría inaplicable por acuerdo del JVP–. El art. 13.1.a) LEV incluye entre los delitos que dan posibilidad a la impugnación de esta clasificación en tercer grado los de naturaleza terrorista, pero, considerando que el Código Penal impide que el JVP pueda determinar la aplicación del régimen general para levantar la imposición del periodo de seguridad en esta clase de delitos, en la práctica esta previsión es más ficticia que real: el derecho que presuntamente se confiere a la víctima es estético, propagandístico y no ejercitable.

Por todos estos descuidos legislativos puede sostenerse que la LEV nace de forma deslucida y descuidada, además de apresurada<sup>175</sup>. Lo hace con remisiones a artículos cuya

---

<sup>174</sup> Ello por aplicación del art. 13.1.c) LEV en relación con el art. 13.1.a).7º LEV.

<sup>175</sup> En este sentido, se hacen propias las palabras de SAÉZ MALCEÑIDO al sostener que, con respecto a la LEV, *“solo cabe entender que su pretensión no era otra que acometer una labor meramente estética, cuando no cosmética, dirigida a satisfacer, fraudulentamente, las aspiraciones fiscalizadoras de las asociaciones de víctimas del terrorismo”*. Del autor, *“Del olvido a la... op. cit., p. 27.*

supresión ya se estudiaba cuando la presente se tramitaba<sup>176</sup>, así como con disonancias análogas a las ya analizadas<sup>177</sup>.

### ***b) Problemas materiales de la LEV***

Sin afán de desmerecer los principios e intenciones que motivaron la LEV, es difícil creer que la misma pueda llegar a constituir un instrumento idóneo para garantizar las demandas y necesidades de la sociedad española en términos de protección y garantía para las víctimas. Las intenciones del legislador –si acaso fueron sinceras y no interesadas– son del todo respetables, pero aspirar a pretensiones tan ambiciosas en un proyecto cortoplacista<sup>178</sup>, sin predisponer antes las bases del sistema penal para una recepción más satisfactoria de las necesidades de la víctima, ni es realista, ni casa bien con las finalidades constitucionales que ha de cumplir la pena privativa de libertad.

Debiendo reconocer que nuestro sistema penitenciario no es infalible –en absoluto– en lo que se refiere a la consecución de los fines resocializadores, lo cierto es que el mismo cuenta con un Cuerpo Superior de Técnicos formados, capacitados y especializados en el desempeño de sus funciones. El desempeño profesional de estos técnicos gira en torno al afán reeducador y reinsertador a que deben abocarse las penas de prisión, por lo que cualquier intromisión o injerencia que pueda irrumpir en la fase de ejecución penal está condenada a ser contraproducente para el penado, la víctima y la sociedad.

Tal y como se ha anticipado antes, esta ley podría haber acopiado mayores logros si, en lugar de optar por el cortoplacismo de escaso recorrido –y ello, pese a su importancia, relevancia y trascendencia–, el legislador hubiera apostado por predisponer todo nuestro sistema de justicia penal a la recepción de políticas de corte restaurativo, en detrimento de las tendencias retribucionistas que copan incesantemente el discurso político y de los

---

<sup>176</sup> Véase el art. 13.1.b) LEV, que nos reenvía al ya inexistente art. 78.3 CP.

<sup>177</sup> Resulta paradójico, por ejemplo, que el delito de homicidio dé lugar al derecho de participación en la ejecución de la condena y que no se prevea lo mismo para con el de asesinato. Ha de entenderse que, aun así, pese a no estar contemplado en la LEV de forma expresa, el delito de asesinato también ha de integrar el catálogo de derechos por los que la víctima puede intervenir en fase de ejecución por una cuestión teleológica. La interpretación analógica del presente supuesto, en todo caso, podría haberse evitado si el legislador hubiera determinado que, además del delito de homicidio, también “*sus formas*” dan lugar a tales prerrogativas de la víctima.

<sup>178</sup> Como ya se ha puesto de manifiesto, la LEV no logró alcanzar siquiera el rango de Ley Orgánica con que había sido concebida.

medios de comunicación. También hubiera sido agradecido que el legislador se hubiera ocupado de profundizar y estrechar la relación habida entre la víctima y el Ministerio Público, ya que, si bien ello hubiera sido menos complejo que empezar a transitar hacia un sistema alternativo de justicia penal, se ha desaprovechado la oportunidad. En este sentido, hubiera sido interesante prever una mayor formación de sensibilización y especialización de los Fiscales que han de intervenir con las víctimas del delito, pues, en muchas ocasiones, como es lógico, tales acompañamientos requieren una capacitación específica en términos de manejo y gestión emocional que, bien puede inferirse, no es propia de la disciplina jurídica.

Por último, con independencia de que sea difícil medir el impacto de la LEV en términos electorales, no puede dejar de mencionarse la posibilidad de que el rendimiento en las urnas fuera un motivo más de gestación de esta ley. La emotividad punitiva, el populismo penal y, por supuesto, la presión que hayan podido ejercer los distintos lobbies de asociaciones y fundaciones de víctimas –especialmente, las del terrorismo de ETA<sup>179</sup>, que han jugado un papel fundamental en políticas públicas diversas– son ingredientes añadidos que, sin duda alguna, podrían haber justificado buena parte de las prisas y poca meditación con que se ha elaborado la LEV.

### **2.3. LA LIBERTAD CONDICIONAL Y LA LIBERTAD VIGILADA POSTPENITENCIARIA: DOS FIGURAS MALAVENIDAS**

La libertad vigilada es una medida de seguridad no privativa de libertad que fue introducida en nuestro Código Penal por la reforma de la LO 5/2010, de 22 de junio, y que marcó un antes y un después en el funcionamiento de nuestro sistema penal dual, vicarial, binario o de doble vía<sup>180</sup>.

El sistema dual se caracteriza por prever dos tipos de consecuencias jurídicas como respuesta al delito: las penas y las medidas de seguridad. La imposición de unas u otras

---

<sup>179</sup> En este sentido, resultan reveladoras las declaraciones de MICHEO CARRILLO-ALBORNOZ, diputada del Grupo Popular, que en la Comisión de Justicia del 17/12/2014 y en relación con el art. 13 LEV sostuvo lo siguiente: “*se ha recogido la petición expresa que hizo la presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo cuando se encontró con el Ministro para tratar este tema*”. CORTES GENERALES, *Diario de sesiones... op. cit.*, p. 12.

<sup>180</sup> Al respecto, GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, J. M., MELENDO PARDOS, M., NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Consecuencias jurídicas del delito. Regulación y datos de la respuesta a la infracción penal en España*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 4 y ss. y pp. 335 y ss.

se determina en función del grado de culpabilidad del autor o, lo que es lo mismo, de si el sujeto tenía capacidad para comprender el ilícito y para actuar conforme a tal comprensión en el momento de cometer el delito<sup>181</sup>. Así, mientras que las penas se imponen únicamente a quienes pueden ser declarados penalmente responsables por concurrir el elemento de la culpabilidad, las medidas de seguridad se reservan –o se reservaban, al menos, hasta la entrada en vigor de la LO 5/2010– a quienes, siendo considerados criminalmente peligrosos, padezcan las anomalías, los trastornos o las circunstancias eximentes a las que se refieren los tres primeros apartados del art. 20 CP –que tienen en común la afección de la capacidad de comprender lo ilícito o de adaptar la conducta a dicha comprensión–. Dado que las alteraciones mentales y otras circunstancias impiden que una persona pueda ser declarada culpable –y ello porque determinadas patologías y estados excluyen que el sujeto infractor pueda responder por sus actos– las medidas de seguridad completan los vacíos que pudiera dejar la pena cuando no hay culpabilidad, pero sí peligrosidad criminal; no hay pena, pero sí medida de seguridad<sup>182</sup>.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que, a caballo entre los supuestos anteriores, puede resultar también que el sujeto sea declarado semiimputable “*cuando no concurrieren todos los requisitos necesarios para eximir de responsabilidad en sus respectivos casos*” –art. 21.1ª CP–. En tales circunstancias, no hay inconveniente en que la pena y la medida de seguridad se impongan de forma conjunta con razón en su fundamento jurídico diferenciado –la culpabilidad y la peligrosidad, respectivamente–<sup>183</sup>. En estos supuestos, si ambas son privativas de libertad, tal y como establece el art. 99 CP, “*el juez o tribunal ordenará [en primer lugar] el cumplimiento de la medida, que se abonará para el de la pena*”. Asimismo, anteponiendo el legislador penal el estado psíquico del infractor a la exigibilidad de la responsabilidad criminal, el precepto referenciado continúa disponiendo que “*una vez alzada la medida de seguridad, el juez o tribunal podrá, si con*

---

<sup>181</sup> Las circunstancias eximentes de responsabilidad se recogen en los apartados 1º, 2º y 3º del art. 20 CP: anomalía o alteración psíquica, intoxicación plena o síndrome de abstinencia y alteraciones en la percepción desde el nacimiento o la infancia.

<sup>182</sup> Así lo dispone el art. 6.1 CP: “*Las medidas de seguridad se fundamentan en la peligrosidad criminal del sujeto al que se impongan, exteriorizada en la comisión de un hecho previsto como delito*”.

<sup>183</sup> Esto debe tenerse en cuenta porque no es cierto que antes de la LO 5/2010 la concurrencia de la culpabilidad y la peligrosidad se sancionaran únicamente con la imposición de la pena, tal y como señalan algunos autores –DAUNIS RODRÍGUEZ, A., *Ejecución de penas... op. cit.*, p. 262–. Dado que es el art. 104.1 CP el que posibilita que, en los casos de semiimputabilidad, el Juez o Tribunal pueda imponer, “*además de la pena correspondiente, las medidas previstas en los artículos 101, 102 y 103*” y que dicho precepto ha estado presente en el Código Penal desde 1995, no es correcto creer que las penas y medidas de seguridad solo podrían imponerse de forma conjunta a partir de la LO 5/2010.

*la ejecución de la pena se pusieran en peligro los efectos conseguidos a través de aquella, suspender el cumplimiento del resto de la pena por un plazo no superior a la duración de la misma, o aplicar alguna de las medidas previstas en el artículo 96.3”.*

La LO 5/2010 modificó tales patrones impositivos en la respuesta al delito.

### **2.3.1. La libertad vigilada de la LO 5/2010**

Sin duda, la introducción de la libertad vigilada como medida de seguridad no privativa de libertad aplicable a sujetos imputables –es decir, a sujetos en quienes no concurre ninguna circunstancia que afecte a su imputabilidad y que, por lo tanto, han sido declarados penalmente responsables– no dejó indiferente al gremio jurídico. Si bien en el ámbito de la inimputabilidad o semiimputabilidad la libertad vigilada pudo haber supuesto una mera agrupación de medidas restrictivas ya preexistentes –contempladas en el art. 96.3 CP, con la adición de algunas prohibiciones y obligaciones nuevas–, su configuración como medida de seguridad postpenitenciaria para determinados sujetos imputables generó en el ámbito doctrinal un torbellino de voces críticas contra la reforma<sup>184</sup>.

Con la redacción dada por la LO 5/2010, el art. 106.2 CP pasó a disponer que *“el Juez o Tribunal deberá imponer en la sentencia la medida de seguridad vigilada para su cumplimiento posterior a la pena privativa de libertad impuesta siempre que así lo disponga de manera expresa este Código”*, por lo que, si hasta ese momento el fundamento de las medidas de seguridad se había hallado en la peligrosidad criminal de quien tiene afectada su imputabilidad<sup>185</sup>, con la entrada en vigor de la reforma su aplicación se hacía extensible a toda clase de sujetos –y ello por entender que las causas

---

<sup>184</sup> La Exposición de Motivos de la LO 5/2010 –apartado IV– introducía esta modificación en los siguientes términos: *“La novedad sustancial que incorpora la libertad vigilada es que resulta aplicable no sólo cuando el pronóstico de peligrosidad del individuo se relaciona con estados patológicos que han determinado su inimputabilidad o semiinimputabilidad, sino también cuando la peligrosidad deriva del específico pronóstico del sujeto imputable en relación con la naturaleza del hecho cometido, siempre y cuando el propio legislador así lo haya previsto de manera expresa”*.

<sup>185</sup> Ha de reconocerse, no obstante, que la aparición de las medidas de seguridad en las legislaciones penales modernas es relativamente reciente, ya que es comúnmente aceptado que su origen se halla en el Anteproyecto de Código penal suizo de Carl Stoos de 1893. LACRUZ LÓPEZ, J. M., “Lección 1... *op. cit.*, p. 31.

de la peligrosidad ya no iban a enraizarse con la condición particular del infractor, sino con la naturaleza penal del delito cometido<sup>186</sup>—.

La libertad vigilada que resulta de interés para estas páginas, considerando lo antedicho, no es la que se impone a los sujetos inimputables o semiimputables, sino la que ha de cumplirse con posterioridad a la pena y, por lo tanto, de forma subsiguiente —o simultánea, según se interprete la norma— a la eventual ejecución de la libertad condicional o el tercer grado penitenciario<sup>187</sup>.

En virtud de la LO 5/2010, la medida de libertad vigilada postpenitenciaria habría de aplicarse imperativamente en los delitos de terrorismo y en los que atentaran contra la libertad e indemnidad sexuales de las personas, siempre que concurrieran las circunstancias señaladas en los arts. 192 y 579 CP, respectivamente. Así, la medida habría de imponerse en ambos supuestos —de forma preceptiva— con una duración de cinco a diez años si el delito fuera grave; o con la de uno a cinco años si fuera menos grave. La imposición de la medida, por otra parte, podría no ser preceptiva, sino facultativa, cuando el penado hubiera cometido un delito que fuese menos grave siendo delincuente primario y, por lo tanto, pudiera presumírsele una peligrosidad menor.

En cuanto al contenido concreto de la libertad vigilada, el mismo viene determinado en el art. 106 CP y consiste en la imposición de una o varias de las siguientes medidas:

*a) La obligación de estar siempre localizable mediante aparatos electrónicos que permitan su seguimiento permanente.*

*b) La obligación de presentarse periódicamente en el lugar que el Juez o Tribunal establezca.*

---

<sup>186</sup> De nuevo, vuelve a ponerse de manifiesto que el legislador penal es asiduo al establecimiento de distinciones que habrán de operar sobre el ámbito de la ejecución de la pena y que hallan su razón de ser en la naturaleza o tipología del delito cometido.

<sup>187</sup> En este sentido, con independencia de que el mayor interés para este trabajo pueda hallarse en la articulación que deba producirse entre la libertad condicional y la libertad vigilada postpenitenciaria, no se ignora que muchos de los problemas que dimanen de tal interacción pueden predicarse también con respecto a las condenas que se extinguen, ya no en libertad condicional, sino en tercer grado.

- c) La de comunicar inmediatamente, en el plazo máximo y por el medio que el Juez o Tribunal señale a tal efecto, cada cambio del lugar de residencia o del lugar o puesto de trabajo.*
- d) La prohibición de ausentarse del lugar donde resida o de un determinado territorio sin autorización del Juez o Tribunal.*
- e) La prohibición de aproximarse a la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez o Tribunal.*
- f) La prohibición de comunicarse con la víctima, o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez o Tribunal.*
- g) La prohibición de acudir a determinados territorios, lugares o establecimientos.*
- h) La prohibición de residir en determinados lugares.*
- i) La prohibición de desempeñar determinadas actividades que puedan ofrecerle o facilitarle la ocasión para cometer hechos delictivos de similar naturaleza.*
- j) La obligación de participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación sexual u otros similares.*
- k) La obligación de seguir tratamiento médico externo, o de someterse a un control médico periódico.*

Como puede comprobarse, el contenido de las medidas transcritas –que es más neutralizador que resocializador– se superpone en buena medida con el de las reglas imponibles para la concesión de la suspensión de la ejecución de la pena y de la libertad condicional. Se volverá sobre ello más adelante.

### **2.3.2. La libertad vigilada tras la LO 1/2015**

Lejos de resolver los problemas introducidos por su precedente, la LO 1/2015 ha ampliado el ámbito de aplicación de la medida de libertad vigilada postpenitenciaria,

dando lugar a nuevos escenarios para la confusión. Con independencia de que ya anteriormente esta medida de seguridad suscitara serios problemas de aplicación práctica –sin ignorar, además, las discusiones que se han mantenido también desde la perspectiva teórica, filosófica o axiológica<sup>188</sup>–, la LO 1/2015 no ha venido más que en intensificar las contradicciones que ya existían con la introducción de nuevos supuestos en los que también cabrá obligar al infractor al cumplimiento de esta medida de seguridad postpenitenciaria.

El principal problema que sigue propiciando la aplicación de esta medida de seguridad es que, si la ejecución de la pena privativa ha de servir a la resocialización de los infractores, reconocer que al final de la misma debe imponerse una medida de seguridad por subsistir la peligrosidad criminal del autor es reconocer abiertamente que nuestras prisiones no cumplen con sus propósitos. NISTAL BURÓN ya anticipó que *“la nueva medida de ‘libertad vigilada’ supone reconocer que el objetivo resocializador de la pena privativa de libertad ha fracasado durante el cumplimiento de la misma para algún tipo de internos –terroristas y delincuentes sexuales–. Y si el actual sistema de ejecución penal ‘fracasa’, puede que no lo haga solo para esta categoría de reclusos, sino que también lo haga con otros grupos, como pueden ser los maltratadores, los reclusos habituales y reincidentes, los narcotraficantes, etc.”*<sup>189</sup>. Como si de una premonición se tratara, el autor transcrito fue a dar en el clavo, pues la LO 1/2015 amplió los supuestos en que cabía aplicar esta medida de libertad vigilada para incluir los delitos contra la vida –art. 140 bis CP–, la violencia doméstica habitual –art. 173.2 CP– y el delito de lesiones cuando la víctima fuera una de las enumeradas en el art. 173.2 CP –art. 156 ter CP–. El legislador debía de entender –por lo que se deduce de su voluntad–, que tampoco en esos casos la prisión servía a los fines para los que se predisponía, esto es, que tampoco en tales supuestos la

---

<sup>188</sup> Por todas, CÁMARA ARROYO, S., “La libertad vigilada: de la Ley penal del menor al ordenamiento penal de adultos”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 25, 2012, pp. 71-106. Disponible en línea: [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/660081/RJ25\\_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/660081/RJ25_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [último acceso de 10/04/2021]; PÉREZ RIVAS, N., “Imputables y peligrosidad. La medida de libertad vigilada en el sistema penal español”, *Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho*, nº 33, 2018, pp. 1-27. Disponible en línea: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/view/1515/2058> [último acceso de 10/04/2021].

<sup>189</sup> NISTAL BURÓN, J., “La ‘libertad vigilada’. La dificultad de su aplicación práctica (A propósito de la nueva medida de seguridad no privativa de libertad que prevé el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal de 1995)”, *Diario La Ley*, nº 7368, p. 8.



institución penitenciaria iba a conseguir que los infractores, una vez excarcelados, pudieran ser capaces de adecuar su conducta a las exigencias de la norma social.

Aun así, ha de señalarse que la imposición de la libertad vigilada en estos casos, a diferencia de lo que sucedía con lo previsto en la anterior LO 5/2010, se ha configurado de forma facultativa y, por lo tanto, sin que su establecimiento sea obligatorio. Esta es una formulación que, aunque por una parte se entienda positiva –y ello porque permite reducir o flexibilizar los niveles de represión que imperativamente se hayan de imponer sobre el sujeto–, por otra puede resultar incoherente para con la postura adoptada por el propio legislador. Según el art. 106.2 CP, la imposición de la medida ha de establecerse en el momento de dictarse la sentencia –es decir, antes de que la pena sea ejecutada–, por lo que el juez o tribunal deberá hacer uso de sus facultades decisorias en el momento más incipiente de la condena, sin que sea fácil advertir ya en ese mismo momento cuál será la peligrosidad del sujeto al finalizar la ejecución de su condena –que es cuando, en cualquier caso, ha de ejecutarse la medida de libertad vigilada postpenitenciaria–.

Es cierto que el juez o tribunal puede “*decretar el cese de cualquier medida de seguridad impuesta en cuanto desaparezca la peligrosidad criminal del autor*” –art. 97.b) CP– y que el propio JVP puede elevarle una propuesta en tal sentido, pero quizás hubiera sido más correcto, no tener que prever el posible alzamiento de la medida –que es un extremo positivo, evidentemente–, sino directamente aplazar el momento de su eventual imposición para trasladarlo a la última fase de la condena. De esta manera, además de ahorrarle a los jueces la labor adivinatoria que se les exige con la presente regulación, la administración penitenciaria gozaría del beneficio de la duda –esto es, tendría la oportunidad de hacer que la pena sirviera a los fines para los que ha de servir, sin que se diera por hecho de antemano que se va a fracasar en el intento y que, por ello, va a ser necesaria la ejecución de una medida de seguridad subsiguiente– y, más importante todavía, no se desmerecería el trabajo y la dedicación de los profesionales que día a día procuran que quienes cumplen una pena privativa de libertad puedan salir de prisión mejor de lo que entraron –al menos en lo que respecta a su capacidad para no delinquir–.

Por otra parte, es importante señalar brevemente los interrogantes que la LO 1/2015 ha planteado de forma adicional y novedosa a los preexistentes. En primer lugar, dado que muchas de las penas que se prevén para los delitos por cuya comisión puede imponerse

la medida de libertad vigilada no son de prisión<sup>190</sup>, ha de dilucidarse si es posible imponer y ejecutar la medida de libertad vigilada cuando no se haya impuesto una pena de prisión o cuando, habiéndose impuesto la misma, no haya llegado a ejecutarse –por ejemplo, por haberse concedido la suspensión de la condena–. En caso de que ello fuera posible –como parece que ha de entenderse<sup>191</sup>–, las cuestiones a resolver versarían sobre aspectos procesales y de determinación de órganos jurisdiccionales responsables –¿quién ha de proponer el mantenimiento, cese, sustitución o suspensión de la medida? ¿qué técnicos han de informar a qué Juzgado? ¿quién ha de ocuparse de efectuar el seguimiento del liberado? –.

El contenido de las medidas imponibles –las del art. 106.1 CP, anteriormente transcritas– no ha sufrido ninguna modificación con la LO 1/2015, pero sigue siendo necesario determinar qué o quién ha de ocuparse de la ejecución y el seguimiento de tales medidas. En la práctica, ni los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas tienen asignada tal función, ni se ha previsto la creación de un “*Agente de Libertad Vigilada*”, por lo que este sigue siendo un extremo desierto de normativa necesitado de respuestas.

### **2.3.3. Libertad condicional y libertad vigilada postpenitenciaria: su imposible coexistencia**

Los problemas y dificultades que ocasiona la configuración de la libertad vigilada postpenitenciaria son diversos –contradicción con los fundamentos de las medidas de seguridad, problemas para determinar o medir el nivel de peligrosidad de las personas, criterios por los que decidir sobre qué delitos ha de imponerse...–, pero cuando la misma se pone en relación con los resortes penitenciarios que han de anteceder su puesta en

---

<sup>190</sup> Ello sucede, por ejemplo, en los arts. 142.2, 147.1, 152 y 153 CP, que establecen penas de multa, trabajos en beneficio de la comunidad, privación del derecho a la tenencia y porte de armas, privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, e inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad.

<sup>191</sup> Así lo entienden al menos los JVP, que prevé por unanimidad lo siguiente: “*En el caso de no mediar ingreso en prisión, será competente el JVP del domicilio. En caso de recibirse la comunicación del sentenciador con anterioridad a la finalización del plazo de suspensión, se devolverá a aquél para que lo remita tres meses antes de la expiración del plazo, dada la posibilidad de que la competencia del JVP o las circunstancias concurrentes (revocación) hayan variado. Igual criterio se aplicará en el caso que el sentenciador haya remitido dicha comunicación sin que haya procedido suspensión previa*”. *Criterios y Acuerdo... op. cit.*, p. 11.

marcha –especialmente, con la libertad condicional–, las contradicciones surgidas son del todo inasumibles.

Si ya se advertía anteriormente que la posibilidad de imponer una medida de seguridad postpenitenciaria no podía más que entenderse en clave de fracaso para la administración que ejecuta las penas, la compatibilidad que puede haber entre dicha medida de libertad vigilada –fundamentada en la peligrosidad criminal del infractor– y la libertad condicional –que se concede, precisamente, cuando la prisión ha servido a su propósito y, por lo tanto, cuando la persona ya no ofrece un pronóstico de peligrosidad– es del todo nula. Dado que el acceso a la libertad condicional exige que concurra la ausencia de la peligrosidad que eventualmente justificaría la imposición de la libertad vigilada, es imposible que ambas instituciones puedan convivir.

Partiendo de la premisa anterior, habría de reconocerse y asumirse que, siempre que la persona logre alcanzar la libertad condicional –o incluso el tercer grado– durante la ejecución de su condena, el juez o tribunal habría de estar irremediablemente abocado a dejar sin efecto la medida de seguridad impuesta, pues, entendiendo que existe un “*pronóstico positivo de reinserción*” –sin el que la persona no podría haber accedido ni al tercer grado, ni a la libertad condicional– la libertad vigilada deviene innecesaria e incluso contraproducente<sup>192</sup>. Así las cosas, se entiende que la única aplicación práctica que podría llegar a tener la medida de seguridad postpenitenciaria sería la de evitar excarcelar abruptamente a quienes hubieran extinguido su condena en segundo grado. En tales casos, debido a los efectos nocivos que la prisión acarrea de forma ineludible y a la ausencia de un proceso paulatino de excarcelación que pudiera haber facilitado la readaptación del penado al medio abierto, la libertad vigilada podría llegar a tener sentido<sup>193</sup>.

Por otra parte, considerando que el contenido de las medidas imponibles en ambas figuras es muy similar –cuando no idéntico–, podría haber quienes entendieran que la libertad vigilada es ejecutable como una suerte de prolongación de la libertad condicional. Se insiste en que no es este el posicionamiento que se defiende como propio, pero aun

---

<sup>192</sup> Ello sería posible en virtud del art. 106.3 CP.

<sup>193</sup> Si bien ha de aclararse que en ningún caso se aboga por la posibilidad de imponer medidas a quienes no hubieran sido excarcelados conforme al sistema progresivo, ya que, en tales casos, lo apropiado es potenciar el uso de tales regímenes y no contrarrestar los perjuicios de la excarcelación abrupta con la prolongación del control penal.

ignorando la incompatibilidad neta habida entre los presupuestos de una y otra institución, la interacción entre ambas modalidades de libertad –condicional y vigilada– resulta problemática. De nuevo, ha de volverse a traer a colación el cambio operado en la naturaleza jurídica de la libertad condicional.

Dado que el art. 106.2 CP establece que la libertad vigilada se impone “*para su cumplimiento posterior a la pena privativa de libertad impuesta*”, es necesario concretar qué momento ha de ser ese. Hasta antes del 2015, la cuestión estaba clara: la libertad condicional constituía una forma más de cumplimiento de la pena y, por lo tanto, el momento “*posterior a la pena privativa de libertad impuesta*” coincidía con el del licenciamiento de la pena –con independencia de que al mismo se llegara en libertad condicional o en cualquier de los demás grados de clasificación penitenciaria–. Con el cambio protagonizado por la libertad condicional en términos de naturaleza jurídica, la materia se complica, pues son varios los momentos en los que, a efectos de ejecutar la libertad vigilada postpenitenciaria, podrían considerarse como “*posterior a la pena privativa de libertad impuesta*”.

El razonamiento que se entiende más acertado desde un punto de vista jurídico es el que hace coincidir el comienzo de la ejecución de la libertad vigilada con la propia concesión de la libertad condicional. La fórmula suspensiva que ha adoptado la libertad condicional impide entender que el cumplimiento de la pena se prolonga hasta la remisión definitiva del plazo de suspensión, por lo que habría de ser el momento de su concesión el que se identificara con ese punto de inflexión que permitiera dar comienzo a la ejecución de la libertad vigilada. Evidentemente, si bien sería absurdo simultanear dos figuras tan incompatibles como estas –mientras que una se concedería por no existir pronóstico de peligrosidad, la otra se ejecutaría por lo contrario–, la interacción que la libertad vigilada pudiera llegar a tener con el eventual régimen de revocación de la libertad condicional también contribuye a complejizar el asunto. En tal caso, según se desprende de la norma, dado que la ejecución de la libertad vigilada no podría simultanearse con el reingreso de la persona en prisión para retomar el cumplimiento de la pena cuya suspensión se ha revocado –el penado dejaría de hallarse, por lo tanto, en un momento “*posterior*” al mismo–, los operadores jurídicos tendrían que dejar en suspenso la ejecución de la libertad vigilada hasta que, posteriormente, el penado pudiera volver a cesar en el cumplimiento de la pena originariamente impuesta.

Por otra parte, considerando la naturaleza suspensiva de la libertad condicional, tampoco tendría mucho sentido entender que la libertad vigilada ha de ejecutarse tras la remisión del plazo de suspensión acordado para la concesión de la libertad condicional. Dado que durante dicho plazo –que por regla general puede alcanzar hasta los cinco años de duración– el penado no está cumpliendo condena, carecería de sentido no hacer coincidir el inicio de la libertad vigilada con el fin del cumplimiento *strictu sensu* de la pena –esto es, la concesión de la libertad condicional, que puede no ser un fin definitivo del cumplimiento de la pena si la misma se revoca– para postergarlo de forma incierta en el futuro.

Sea como fuere, ya sea que la libertad vigilada ha de ejecutarse simultáneamente junto con la libertad condicional, ya sea que ha de esperarse hasta la remisión definitiva de la pena para poder iniciarse su ejecución, no parece estar sujeto a debate que deba existir cierta continuidad o proporcionalidad entre las medidas restrictivas de una y otra institución. Se ha visto ya que el contenido de las mismas es muy similar en ambos supuestos, por lo que, ateniéndonos al fin resocializador que el art. 25.2 CE dispone, no solo para las penas, sino también para las medidas de seguridad, es fundamental que el juez o tribunal considere las que hubieran integrado la libertad condicional del individuo para no intensificar las restricciones del régimen de vida que hubiera tenido en las últimas fases de su condena, si finalmente no se optara por dejar sin efecto la medida de seguridad impuesta, que sería lo más ajustado a Derecho por los argumentos analizados.

### **3. PRISIÓN PERMANENTE REVISABLE Y LIBERTAD CONDICIONAL**

El apartado V de la Exposición de Motivos de la LO 1/2015 dispone lo siguiente: “*se introduce la regulación del régimen de revisión de la prisión permanente revisable como un supuesto de libertad condicional o de suspensión de la ejecución de la pena*”. Las peculiaridades de esta pena –conflictiva, entre otras razones, por los problemas de constitucionalidad que puede acarrear su indeterminación en el tiempo–, exigen que la regulación de este “*supuesto de libertad condicional o de suspensión de la ejecución de la pena*” se realice de forma autónoma, pero es confuso que el legislador haya querido

asimilar el régimen de revisión de esta nueva penalidad a figuras como la libertad condicional o la suspensión de la ejecución de la pena.

A lo largo de las páginas anteriores se ha argumentado reiteradamente por qué la suspensión de la pena –cuya finalidad, en origen, es la de evitar el ingreso de la persona en prisión– no debería poder acordarse en el último periodo de su cumplimiento. Teniendo en cuenta, por otra parte, que la libertad condicional se aplica para anticipar la excarcelación de la persona y para que su proceso de retorno al medio abierto pueda ser más exitoso, en las penas de duración indeterminada –como la prisión permanente revisable, cuya fecha de liquidación se desconoce–, es imposible que tal anticipación se produzca, pues no se puede anticipar la excarcelación de una persona cuyo licenciamiento definitivo es incierto e indeterminado –no solo se desconoce el *cuándo* del licenciamiento, sino que incluso se desconoce si el mismo llegará a producirse–.

En este mismo orden de ideas, resulta disfuncional –además de problemático para los operadores y agentes que intervienen en el proceso de la ejecución penal– que el legislador haya combinado, confundido y asimilado el uso y la aplicación de una institución como la libertad condicional –compleja *per se* desde que su naturaleza es suspensiva, según se viene analizando– con el régimen de revisión previsto *ad hoc* para esta nueva penalidad. Debido a la incompatibilidad habida entre las razones de ser de la primera y las propias y genuinas del segundo, ha de rechazarse que el mecanismo de revisión de la prisión permanente revisable pueda constituir una auténtica forma de libertad condicional<sup>194</sup>. Por ello, en pro de la claridad que ha de imperar en el ordenamiento jurídico, hubiera sido preferible que el legislador bautizara dicho régimen de revisión como tal –esto es, como “*régimen de revisión*”– y no como una supuesta modalidad más de libertad condicional. Dado que es ese mismo régimen de revisión el que el legislador penal ha empleado para disimular las notas de crueldad e inhumanidad intrínsecas a la perpetuidad y para dotar a la pena de una falaz apariencia de adecuación, no sólo al contenido del art. 25.2 CE<sup>195</sup>,

---

<sup>194</sup> En análogo sentido, CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 325: “*La prisión permanente revisable tiene un régimen de libertad condicional específico que se aparta de todos los demás supuestos por perseguir como objetivo, no la excarcelación condicionada en la última fase de la condena, sino la comprobación de los requisitos que permiten la finalización de la condena*”.

<sup>195</sup> Así lo afirmaba Ruiz-Gallardón como Ministro de Justicia en el Congreso de los Diputados cuando se debatía la que acabaría por ser la LO 1/2015: “*...lo que determina justamente la inhumanidad de una pena es su falta de horizonte de libertad, el cual en la prisión permanente revisable está garantizado y está garantizado por la existencia de un procedimiento judicial continuado, que no existe en nuestro actual derecho penal, de revisión*”. Decía a su vez que, debido a dicha previsión de revisión, “*la pena de prisión permanente revisable no constituye por tanto una suerte de pena definitiva en la que el Estado se*

sino también al del art. 15 CE<sup>196</sup>, hubiera sido más acertado dejar la libertad condicional al margen para no contaminarla con funciones y fundamentos que le son ajenos.

### 3.1. DESCRIPCIÓN DEL MODELO

El art. 36.1 CP establece que *“la pena de prisión permanente será revisada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92”*, que es el que regula la libertad condicional de los penados a perpetuidad. En consonancia con lo anterior y a sabiendas de que es esta revisión la que se invoca en la LO 1/2015 para tratar de desdibujar los indicios de inconstitucionalidad en que incurre una pena *per se* indeterminada –y ello pese a los esfuerzos que el legislador ha invertido pretendiendo lo contrario<sup>197</sup>–, es preciso analizar en detalle los plazos establecidos para que dicha revisión pueda llevarse a cabo, más allá de que la regulación de los mismos *“sea una mera formalidad con la que se pretende cumplir sin éxito las exigencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación del art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos”*<sup>198</sup>.

El precepto que establece el régimen ordinario de acceso a esta figura de revisión para determinar si la pena de los condenados a prisión permanente revisable ha de suspenderse o no es el art. 92 CP, pero el art. 78 bis CP –al que el propio art. 92 CP remite para cuando existiera concurso delictivo–, prevé un mecanismo alternativo de revisión para el caso de que la persona hubiera sido condenada por la comisión de más de un ilícito y al menos uno de ellos estuviera penado con la prisión permanente revisable.

Empezando por el régimen general que prevé el art. 92 CP, se establece que el proceso de revisión de los condenados a esta nueva penalidad se llevará a cabo cuando *“el penado haya cumplido 25 años de su condena”*. Este término temporal puede entenderse abusivo

---

*desentendiendo del penado. Al contrario, se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad con la finalidad de reeducación a la que debe obedecer la ejecución de las penas de prisión”*. V. CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, Año 2013, X Legislatura, núm. 165, sesión plenaria núm. 156 celebrada el jueves 12 de diciembre de 2013, p. 23.

<sup>196</sup> El art. 15 CE es el que establece que *“todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”*.

<sup>197</sup> Tal y como se corrobora en la propia Exposición de Motivos de la LO 1/2015, pues, sin ir más lejos, en el apartado II de la misma podemos leer que *“la previsión de esta revisión judicial periódica de la situación personal del penado, idónea para poder verificar en cada caso el necesario pronóstico favorable de reinserción social, aleja toda duda de inhumanidad de esta pena, al garantizar un horizonte de libertad para el condenado”*.

<sup>198</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 67.

si se tiene en cuenta que la duración general máxima de la pena de prisión es la de 20 años<sup>199</sup>, pero ello no agota las razones por las que poder considerar la inhumanidad de esta penalidad<sup>200</sup>. Para poder proceder con la puesta en marcha del proceso de revisión, además del cuarto de siglo, el legislador requiere que el penado esté clasificado en tercer grado<sup>201</sup> y que el mismo presente un pronóstico de reinserción social favorable basado en “*la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas*” –art. 92.1.c) CP–. Con independencia de que a continuación vayan a analizarse las dificultades que dicho pronóstico de reinserción social favorable conlleva para los penados a prisión permanente revisable –así como para cualquier otro penado de larga duración–, se anticipa que los criterios en que este debe basarse siguen incurriendo en los problemas y disfunciones que ya se analizaron al abordar el régimen general de concesión de la libertad condicional.

Por otra parte, tal y como se adelantaba anteriormente, el concurso delictivo da lugar a la aplicación de un mecanismo de revisión alternativo para el caso de que el infractor hubiera sido condenado por dos o más delitos y al menos uno de ellos estuviera penado con la prisión permanente revisable. Así, el art. 78 bis CP es el que establece los términos fijos que habrán de cumplirse de forma efectiva antes de poder optar a la revisión para determinar si la pena puede o no dejarse en suspenso. En estos supuestos, también se exige la clasificación en tercer grado, si bien tal progresión no puede producirse, ya no hasta los 15 años de condena como sucedía en los supuestos generales sin concurso, sino hasta los 18 años cuando uno de los delitos estuviera penado con la permanente revisable y la suma del resto de las penas excediera los 5 años; hasta los 20 años cuando se diera el mismo supuesto pero la suma del resto de penas excediera los 15 años; o hasta los 22 años cuando dos de los delitos cometidos estuvieran penados con la prisión permanente revisable o cuando se dieran los supuestos anteriores con penas que sumadas excedieran

---

<sup>199</sup> Así se establece en los arts. 36.2 CP y art. 76 CP. Del primero: “*La pena de prisión tendrá una duración mínima de tres meses y máxima de veinte años, salvo lo que excepcionalmente dispongan otros preceptos del presente Código*”.

<sup>200</sup> Al respecto, RÍOS MARTÍN, J., *La prisión perpetua... op. cit.*, pp. 49 y ss.

<sup>201</sup> Que en el mejor de los casos y en virtud del art. 36.1 CP se podrá conceder cuando el penado haya cumplido 15 años de prisión efectiva –salvo que lo hubiera sido por delitos de terrorismo y crimen organizado, en cuyo caso no podrá progresar hasta llevar 20 años de cumplimiento efectivo–.



los 25 años. Si en tal concurrencia delictiva se apreciara además el elemento terrorista, el de crimen organizado o el de banda internacional, la progresión al tercer grado exigiría, en los dos primeros supuestos, el cumplimiento efectivo de 24 años de condena; y en el tercero de los supuestos, el de 32 años de condena.

En cuanto al régimen de revisión en estos casos de concurso, si bien en los dos primeros supuestos el art. 78 bis CP no altera el plazo de los 25 años, en el tercero de los supuestos el plazo sí se amplía hasta los 30 años. Nuevamente, si en el concurso participaran delitos de terrorismo, crimen organizado o banda internacional, los plazos fijos que habrían de transcurrir para la eventual suspensión de la ejecución de la pena serían los de 28 y 35 años, respectivamente. La crítica de las implicaciones que tales plazos conllevan para la reeducación y reinserción de los penados escapa al objeto de este estudio, pero puede darse por seguro que las exigencias temporales antevistas privan al reo de toda posibilidad de futuro<sup>202</sup>.

Por otra parte, la duración por la que debe acordarse la suspensión o *libertad condicional* de los penados a prisión permanente revisable oscila entre el mínimo de 5 años y el máximo de 10 años. Aun así, dado que el régimen jurídico de esta suspensión no está exento de dificultades –y ello porque, a las expuestas anteriormente con respecto a la libertad condicional suspensiva, habría que adicionar las genuinas exclusivas de esta nueva penalidad–, conviene exponer sucintamente algunos de los problemas que pueden suscitarse en la práctica.

### **3.2. PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN**

Las variables que deben considerarse para la elaboración del pronóstico de reinserción favorable ya fueron analizadas en el marco de la libertad condicional ordinaria, pero huelga decir que cuando se ponen en relación con los penados a prisión permanente revisable, los riesgos que entonces pudieran haberse puesto de manifiesto por la amplitud e imprecisión léxica de su configuración –además de por la subjetividad intrínseca a su

---

<sup>202</sup> Tal y como concluyen algunos autores, “*la práctica imposibilita que el penado pueda recuperar la libertad y un encierro indefinido sin posibilidades reales de atenuación o flexibilización, no se orienta a la reinserción y reeducación del penado y resulta inhumano*”. NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*”, p. 66.

apreciación– se acentúan significativamente<sup>203</sup>. Es difícil pensar que el citado pronóstico de reinserción pueda ser favorable cuando la persona, tras 25 años de condena –de los cuales, además, un mínimo de 15 ha debido transcurrir sin opción a progresar al régimen propio del tercer grado–, sigue sin conocer su horizonte de libertad. Los efectos devastadores que la prisión produce sobre las personas –máxime cuando han de permanecer en la institución durante tanto tiempo– nos obliga a considerar la improbabilidad de que estos perpetuos puedan llegar a acceder a la suspensión de la ejecución de sus penas en algún momento. Los motivos o motivaciones que podrían hallar para querer ser puestos en libertad son inversamente proporcionales al tiempo que progresivamente van cumpliendo de su condena: cuanto más tiempo permanezcan en prisión, menor será la motivación que puedan hallar para idear o concebir un proyecto vital postpenitenciario<sup>204</sup>.

Los niveles de prisionización que estas personas pueden llegar a alcanzar con el paso de los años –causa de la inexistencia del proyecto de vida a que se refería el párrafo anterior en no pocas ocasiones– otorgan un motivo más por el que oponerse a la inclusión de esta pena en nuestro Código Penal. Con independencia de lo que el Tribunal Constitucional pueda llegar a dictaminar en su momento –probablemente, la adecuación de la prisión permanente revisable a los estándares del TEDH y, por lo tanto, su constitucionalidad–, vetar la autonomía del individuo en la forma en que lo hace esta forma de prisión, no puede entenderse sino como algo cruel e inhumano.

Aun así, el hecho de que esta pena pudiera eventualmente no ser declarada inconstitucional ha de relacionarse estrechamente con el vaciado que nuestros Tribunales han ido haciendo del art. 25.2 CE. El papel que ha desempeñado el discurso del populismo punitivo –no solo en España, sino también en Europa– para convertir a quien delinque en enemigo público ha permitido que el concepto de la resocialización quede reducido a su más mínima expresión<sup>205</sup>. Por ello, se considere que esta pena se adecúa o no a nuestro ordenamiento, es innegable que la misma nació renunciando a toda posibilidad de reinserción. La pena de prisión permanente revisable carece de vertiente resocializadora; no es una pena que se imponga pensando en el bien del condenado –en términos correccionalistas– y no es siquiera una pena que se imponga pensando en el bien de la

---

<sup>203</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... *op. cit.*, p. 65.

<sup>204</sup> RÍOS MARTÍN, J., *La prisión perpetua... op. cit.*, pp. 123 y ss.

<sup>205</sup> GIL GIL, A., “El concepto de resocialización... *op. cit.*, en prensa.

sociedad. Es una pena que meramente persigue la inocuización del individuo, esto es, su exclusión de la sociedad, su depósito y almacenamiento en un lugar del que nunca deba retornar. La pena de prisión permanente revisable es, por lo dicho, una pena indigna, inhumana y degradante. Es una pena que ni siquiera debería tener cabida en una sociedad como la nuestra: no solo vulnera los derechos más elementales del penado, sino que además omite el deber que consagra la Constitución al ordenar la reeducación y reinserción social de los condenados<sup>206</sup>.

Por otra parte, en lo que respecta a la duración que ha de tener esta forma de suspensión o revisión, el legislador ha establecido la mínima de 5 años y la máxima de 10 años, sin indicar, lógicamente, que la duración de la misma no pueda ser inferior a la del tiempo de condena que quedara pendiente de cumplimiento. Transcurrido el plazo impuesto para considerar finalizado el período de suspensión –si es que ello fuera posible–, el reo recupera su libertad y el Tribunal sentenciador –que es el que concede la suspensión– acuerda la remisión de la pena<sup>207</sup>. El escenario concebido por el legislador está lejos de ser realista y es ajeno a los efectos y consecuencias del encarcelamiento prolongado<sup>208</sup>.

Considerando, además, que el régimen de revocación de esta suspensión se rige por las normas de la libertad condicional ordinaria –incluyendo ello la posibilidad de que la misma se revoque por un mero *cambio en las circunstancias* del penado–, se concluye en la práctica imposibilidad de que el particular logre volver a ser libre. Si ya parece difícil que el mismo pueda acceder a la suspensión de la ejecución del resto de la pena después

---

<sup>206</sup> LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., PÉREZ MANZANO, M., ALCÁCER GUIRAO, R., ARROYO ZAPATERO, L., DE LEÓN VILLALBA, J. y MARTÍNEZ GARAY, L., “Dictamen sobre la constitucionalidad de la prisión permanente revisable”, en ARROYO ZAPATERO, L., LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A. y PÉREZ MANZANO, M. (eds.), *Contra la cadena perpetua*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2016, pp. 17-79.

<sup>207</sup> De no remitirse la condena, esto es, de revocarse la libertad condicional por las causas tasadas en la ley o por un cambio en las circunstancias del penado, las dificultades que éste tendría para volver a acceder al régimen de semilibertad lo convierten prácticamente en un inalcanzable. El CP no indica el tiempo que debe transcurrir desde una eventual revocación hasta una nueva concesión, pero si los criterios generales de acceso a la suspensión ya dificultan que esta pueda darse, la misma puede darse por imposible si, además, el penado cuenta con una revocación previa: en otras palabras, ¿qué ha de suceder con los penados a prisión permanente revisable si durante el periodo de libertad condicional son condenados por un nuevo delito cometido en dicho periodo? Revisado el régimen jurídico de la prisión permanente, en caso de revocarse la libertad condicional, esta penalidad no puede más que entenderse a perpetuidad; y es que, según lo expuesto, “*en caso de que se cometa delito durante la suspensión de la pena, el penado ya no tendrá oportunidad de salir más. La prisión será perpetua definitivamente*”. RÍOS MARTÍN, J., *La prisión perpetua... op. cit.*, p. 50.

<sup>208</sup> “*De acuerdo con algunos sectores, el encierro efectivo que se prolonga por encima de los quince años provoca efectos irreversibles para en el sujeto, que dificultan cuando no imposibilitan su recuperación para la vida libre en sociedad*”. NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico... op. cit.”, p. 54.

de 25 años de cumplimiento efectivo de condena, más difícil parece todavía que el plazo de 5 a 10 años de revisión pueda transcurrir sin que se produzca ningún cambio en sus circunstancias sociales, familiares o laborales.

Por último, es preciso mencionar que el legislador ha otorgado la competencia de acordar esta forma autónoma de suspensión al Tribunal sentenciador, compitiendo al JVP la de revocarla. Esta confusión de roles y funciones entre uno y otro órgano genera ciertas inconveniencias, porque, si bien parece quedar claro que es el Tribunal sentenciador el que ha de conceder la suspensión –la norma es coherente en este sentido y carece de contradicciones al respecto– el legislador refiere de forma simultánea a este mismo y al JVP cuando refiere al régimen de revocación. Puede inferirse que esta confusión es fruto de la reproducción literal de los preceptos relativos al régimen ordinario de la libertad condicional –cuyos términos ya incurrían en incongruencias por remisiones expresas al régimen de la suspensión de los arts. 80 y ss. CP–, pero, dado que la concesión en este caso corresponde al Juzgado o Tribunal sentenciador, resulta complejo tratar de aventurar si el seguimiento y eventual revocación de esta *libertad condicional*<sup>209</sup> compete al Tribunal sentenciador –que la concede– o al JVP –tal y como se menciona en el art. 92 CP–. Hasta el año 2040, como mínimo<sup>210</sup>, no saldremos de dudas –ello si la prisión permanente revisable no se abole antes, tal y como se espera que suceda, en alguna de las reformas que el Código Penal deba de protagonizar de aquí a entonces–.

### **3.3. LA EXIGENCIA DE REDUCIBILIDAD DE IURE DEL TEDH COMO POSIBLE SOLUCIÓN DE LOS CONDENADOS DE FACTO A PERPETUIDAD NO REVISABLE**

El legislador penal introdujo la pena de prisión permanente revisable en la LO 1/2015 con el ánimo de convertirla en la de mayor gravedad de nuestro sistema punitivo. El carácter indefinido de esta nueva pena puede convertirla *de facto* en una condena a perpetuidad, pero lo cierto es que ya antes de su aprobación había más de 300 personas en las prisiones españolas cumpliendo auténticas “*cadenas perpetuas encubiertas*” sin posibilidad de

---

<sup>209</sup> Al respecto, GARRIDO LORENZO, M. A., “La libertad condicional tras... *op. cit.*, pp. 61 y ss.

<sup>210</sup> El primer condenado a esta penalidad ingresó en prisión preventiva en el mes de agosto del año 2015, por lo que, con independencia de que su condena –la primera que estrenara la aplicación de esta nueva pena– fuera de 2017, los 25 años que mínimamente habrían de transcurrir antes de poder proceder con el mecanismo de revisión se cumplirían en 2040.

revisión<sup>211</sup>. No se puede abordar la pena de prisión permanente revisable sin mencionar la crítica situación que atraviesan estas personas, que son los auténticos olvidados del sistema, los auténticos *nadie*. Sus condenas son firmes e irreductibles; *de facto* a perpetuidad sin opción a revisión. Estas personas –con nombre y apellido, aunque rara vez con familia y seres queridos–, son el resultado evidente de la falibilidad del sistema, además de un motivo de vergüenza nacional.

Podría creerse que el porcentaje que representan unos cientos de personas sobre los miles que conforman el grueso de la población penitenciaria es ínfimo o asumible, pero ello pondría en cuestión los valores sobre los que se asienta nuestra sociedad. Es inconcebible que haya cientos de personas que, pese a haber cumplido ya varias decenas de años de privación de libertad, tengan que cumplir aún otras tantas para acabar de liquidar sus responsabilidades penales. Sus condenas no son acumulables y no cabe aplicar los límites del art. 76 CP. Las previsiones establecidas en nuestro ordenamiento para limitar el cumplimiento efectivo de las condenas no han sabido responder a la situación de estas personas –*de facto* a perpetuidad<sup>212</sup>, que mayormente cumplen prisión por la comisión de delitos comunes y, en todo caso, menos graves que los previstos para la aplicación de la prisión permanente revisable. El Estado les ha fallado en la prevención del delito, pero también en la ejecución de la pena, que no contará con un *después*. Las garantías del Estado Social y Democrático de Derecho han sido insuficientes para proteger a estas personas porque en no pocas ocasiones tienen condenas cuyos años pendientes de cumplimiento superan con creces los de su propia esperanza de vida.

Por este mismo extremo, esto es, por la asimilación habida entre la situación material de quienes cumplen condenas sucesivas no acumulables entre sí y la de los propios penados a perpetuidad revisable, se entiende que la doctrina que el TEDH ha elaborado para

---

<sup>211</sup> Al respecto, v. el prólogo que el Magistrado Ramón Sáez Valcárcel realiza en RÍOS MARTÍN, J. C., *La prisión perpetua... op. cit.*, p. 16 y LEGANÉS GÓMEZ, S., "La prisión permanente revisable y los beneficios penitenciarios", *La Ley Penal: Revistas de Derecho penal, procesal y penitenciario*, Volumen 110, 2014, p. 20-32.

<sup>212</sup> La cadena perpetua se define en el informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura como "una condena indeterminada impuesta por un tribunal por la comisión de un hecho delictivo por la que el condenado puede quedar privado de libertad durante el resto de su vida o hasta que se produzca su excarcelación en virtud de un proceso judicial, cuasi-judicial, ejecutivo o administrativo que determine que el penado no representa un riesgo para la sociedad" –traducción de NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J.-. Ver el Vigésimo quinto informe general que cubre el periodo que va desde el 1 de enero el 31 de enero de 2015. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680696a9d> [último acceso: 18/01/2021].

determinar los límites de la prisión indeterminada son perfectamente aplicables en estos supuestos. Es cierto que las condenas no acumulables entre sí ofrecen un contexto penológico muy distinto al de la propia prisión permanente revisable –y ello porque, en el caso de las condenas no acumulables, el penado puede saber con exactitud cuándo extinguirá sus responsabilidades penales–, pero es preciso tener en cuenta que el TEDH ha concebido el *derecho a la esperanza* en términos de dignidad y esencia humana y que, por ende, el mismo es predicable de todos los penados por su inherencia a la condición del ser<sup>213</sup>. Puede que quienes cumplan condenas no acumulables entre sí no estén ante una pena permanente desde el punto de vista técnico o formal, pero qué duda cabe que sí lo están desde el punto de vista material cuando los años de privación de libertad que han de cumplir superan incluso los de su propia esperanza de vida: el *derecho a la esperanza* del TEDH cobra un sentido pleno en estos casos, por más que en origen pudiera haberse concebido para limitar las penas formalmente indeterminadas.

Así las cosas, la función que este derecho detenta es la de determinar los límites que han de cumplir las penas con vocación a perpetuidad para no contrariar los derechos consagrados en el CEDH. El *derecho a la esperanza*, por tanto, guarda una estrecha vinculación con el derecho a la libertad –art. 5 CEDH– y el derecho a no sufrir torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes –art. 3 CEDH–, que son los que impiden que la prisión permanente pueda identificarse con la vitalicia. El penado de duración indeterminada ha de saber que no necesariamente pasará el resto de su vida en prisión –tal y como también habría de poder saber el penado que cumple varias condenas

---

<sup>213</sup> En este sentido, se reproduce nuevamente el párr. 54 del voto particular que emitió la juez Power Forde en el *asunto Vinter y otros c. Reino Unido* –ya transcrito anteriormente–: “*Lo que me inclinó a votar con la mayoría de la Gran Sala fue la confirmación, por parte del tribunal, de que el artículo 3 alberga lo que puede describirse como un «derecho a la esperanza»... La sentencia reconoce implícitamente que la esperanza es un aspecto importante y constitutivo de la persona humana. Aquellos que cometen los crímenes más horribles y abyectos y que provocan un sufrimiento indescriptible en los demás, conservan no obstante lo esencial de su humanidad y albergan en sí mismos la capacidad de cambiar. Por mucho que sus penas sean largas y bien merecidas, estos individuos retienen su derecho a la esperanza de que, algún día, habrán podido reparar el mal causado. Estos individuos no deben ser privados por completo de esa esperanza. Negarles la experiencia de la esperanza sería negarles un aspecto de su humanidad y ello resultaría degradante*” [traducción de NÚÑEZ FERNÁNDEZ]. STEDH, *Asunto Vinter y otros c. Reino Unido*, de 9 de julio de 2013 (recs. nº 66069/09, 130/10 y 3896/10) y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Prisión permanente revisable y el TEDH: algunas reflexiones críticas e implicaciones para el modelo español”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXXIII, 2020, p. 280 (la traducción transcrita se halla en la nota al pie nº 29). Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7655328> [último acceso de 16/05/2021].

determinadas no acumulables entre sí–; y ello porque el CEDH exige que la condena que se le ha impuesto sea reducible tanto *de iure* como *de facto*<sup>214</sup>.

En este sentido, la reducibilidad *de iure* se identifica con el mecanismo formal que el propio sistema ha de prever para evitar –o, al menos, para posibilitar que se evite– que las penas devengan efectivamente vitalicias. Para ello es preciso que la norma indique, por una parte, en qué término de la condena la misma será revisable y, por otra, qué circunstancias son las que han de concurrir para poder proceder con la efectiva excarcelación del condenado. Por otra parte, la reducibilidad *de facto* alude a los medios y recursos con que el Estado ha de proveer a los condenados para que, llegado el momento de la revisión de su condena, los mismos puedan cumplir con los requisitos formales y materiales que el proceso de excarcelación exige<sup>215</sup>.

Volviendo a la situación de quienes cumplen penas no acumulables entre sí, cabe preguntarse hasta qué punto sus condenas son *de iure* y *de facto* reducibles conforme a las exigencias del derecho a la esperanza<sup>216</sup>. Podría sostenerse que la propia progresividad del sistema penitenciario constituye un elemento de reducibilidad *de iure* compatible con las premisas del CEDH, pero el mismo resulta insuficiente por inaplicable cuando las respectivas condenas superan los 50, los 60 o hasta los 80 años de efectivo cumplimiento<sup>217</sup>. En tales supuestos, el cumplimiento de las 3/4 partes para acceder a la

---

<sup>214</sup> En lo relativo a estos conceptos, se adopta la interpretación de NÚÑEZ FERNÁNDEZ en *ibidem* –pp. 279 y ss.–, que no es coincidente con la de otros autores, tal y como ahora se señalará.

<sup>215</sup> Sobre esta cuestión se ha reflexionado anteriormente al exponer el asunto Murray contra Holanda.

<sup>216</sup> Tal y como se advertía, no todos los autores interpretan tales exigencias de reducibilidad de la misma manera. Así, LANDA GOROSTIZA lo entiende en los siguientes términos: “*Que la pena sea reducible de iure en realidad significa que no sería compatible con el artículo 3 CEDH si no existiera la posibilidad legal –teórica, conforme al dictum legal- de liberación*”; a lo que añade que, para satisfacer el criterio de la reducibilidad *de facto*, “*no basta con un mero reconocimiento legal de la expectativa de liberación si no hay una vía efectiva que pueda materializarla. Derecho a la esperanza implica también y singularmente una obligación procesal que se traduzca en la existencia de un mecanismo de revisión*”. Si bien el autor parece hacer coincidir la reducibilidad *de iure* con la posible liberación en abstracto y la reducibilidad *de facto* con la concreción del respectivo mecanismo de revisión, debido a los términos con que el TEDH resuelve el asunto Murray contra Holanda –ya analizado anteriormente–, parece más adecuado atenerse a la interpretación apuntada en el texto, compartiendo la tesis de NÚÑEZ FERNÁNDEZ. LANDA GOROSTIZA, J. M., “Prisión perpetua y de muy larga duración tras la LO 1/2015: ¿Derecho a la esperanza? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17-20, 2015, pp. 8 y 10. Disponible en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/17/recpc17-20.pdf> [último acceso de 14/05/2021]; STEDH (Gran Sala), *Asunto Murray c. Holanda*, de 26 de abril de 2016 (rec. n.º 10511/10); NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Prisión permanente revisable... *op. cit.*”, pp. 279 y ss.

<sup>217</sup> Es probable que haya condenas no reducibles de mayor duración que las reseñadas a modo de ejemplo, pero las mencionadas son las que cumplen algunos de los penados que acompaño en sus condenas. Es probable que varios de ellos sigan sumando años de condena porque, al no tener ninguna probabilidad de excarcelación, esto es, al no tener nada que perder, se ven constantemente en conflictos. Su realidad es un factor de desestabilización del sistema –y es del todo comprensible, ya que quien cumple varios bloques de

libertad condicional no se alcanzaría hasta los 37'5, los 45 o incluso los 60 años –por poner algunos ejemplos–, por lo que no parece probable que tras esos periodos de permanencia en prisión –si acaso la persona llegara a poder cumplirlos sin fenecer antes– los penados puedan ofrecer expectativas de resocialización para ver concedida su libertad condicional. Tampoco parece probable que puedan acogerse a ninguna de las modalidades aventajadas de la misma<sup>218</sup>, como tampoco que puedan acceder al tercer grado en abierto o incluso a los permisos ordinarios debido a la lejanía temporal de sus fechas de cumplimiento.

El sistema progresivo en estos casos constituye una ficción inalcanzable, una utopía. Por más medios que el Estado pueda proveer para el tratamiento de estas personas –en referencia a la reducibilidad *de facto*–, los horizontes tan lejanos a que les aboca el cumplimiento de penas determinadas, sucesivas y no acumulables les priva del derecho a la esperanza. No tienen posibilidad real alguna de ser excarcelados –salvo por motivos humanitarios, pero ello no satisface los criterios de reducibilidad exigibles para la adecuación de la pena al CEDH<sup>219</sup>–: no han cometido ningún delito castigado con la pena de prisión permanente revisable, pero, pese a ello, tienen menos opciones –y menos esperanza– que quienes sí han de someterse al régimen jurídico de la pena indeterminada por haber merecido el mayor reproche penal que nuestro sistema permite imponer. Resulta paradójico, además de muy grave para quienes viven esa falta de esperanza en primera persona.

Por todo lo anterior, el régimen de revisión previsto para la pena de prisión permanente revisable a los 25 años de condena, en tanto no desaparezca del Código Penal, es la única opción de estas personas, además de su única esperanza. Esa a la que deberían tener derecho en virtud de la doctrina del TEDH; esa a la que se aferran para creer que recuperarán su libertad, que volverán a disfrutar de todo lo que el mundo ofrece; y esa a la que se acogen para no vivir creyendo que perecerán entre hormigón.

---

20 años no acumulables entre sí carece de motivos para sentirse intimidado por la pena y, mucho menos, para predisponerse al cambio y a la resocialización–.

<sup>218</sup> Ha de tenerse en cuenta, además, que muchas de estas personas se hallan sometidas aún a la regulación del Código Penal de 1973, que, si bien ofrece la posibilidad de redimir pena –también insuficiente a los efectos interesados cuando las condenas a cumplir de forma efectiva son tan prolongadas–, no contempla modalidades aventajadas de libertad condicional.

<sup>219</sup> STEDH (Gran Sala), *Asunto Murray... op. cit.*, párr. 100.



## CAPÍTULO III

### PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA* PARA MEJORAR EL SISTEMA DE LIBERTAD CONDICIONAL VIGENTE EN ESPAÑA

#### Consideraciones previas

El presente estudio ha puesto de manifiesto los aspectos más disfuncionales del modelo de libertad condicional vigente, debiendo dedicarse esta última parte de la investigación al aporte de ideas que puedan servir tanto a la reversión de los daños y perjuicios ocasionados por la LO 1/2015, como a una mejor adecuación del instituto condicional a los fines resocializadores de la pena privativa de libertad.

Tal y como se ha venido argumentando a lo largo de estas páginas, la regulación actual de la libertad condicional como forma de suspensión de la ejecución del resto de la pena ha supuesto la amputación del último de los grados penitenciarios y, por ende, la desnaturalización de todo un sistema basado en el paulatino otorgamiento de confianza al penado. El rechazo de los propios reclusos a esta nueva forma de liberación anticipada o incluso la mera posibilidad de que estos puedan no consentir su concesión –y ello conforme al Anexo II de la Instrucción 4/2015, de 29 de junio<sup>1</sup>– permite inferir que nuestro sistema progresivo y de individualización científica necesita reinventarse para poder recuperar su razón de ser. Si bien el legislador penitenciario de 1979 diseñó un modelo de liberación escalonada y paulatina para facilitar la devolución de los condenados a la sociedad, los efectos y consecuencias de las tendencias retributivas del ámbito penal han ido alejando la ejecución penitenciaria de la consecución de los fines constitucionales de reeducación y reinserción social.

Los epígrafes siguientes contienen algunas reflexiones, valoraciones y propuestas para tratar de devolverle a la libertad condicional el lugar que le corresponde en el conjunto del sistema de ejecución penitenciaria y para reforzar, mediante lo antedicho, el

---

<sup>1</sup> Según se ha referido ya anteriormente, el Anexo mencionado contiene un “*Modelo de consentimiento informado*” por el que el penado ha de declarar haber sido informado de las características, requisitos y condiciones de la libertad condicional para su concesión, así como de las consecuencias legales que derivarían de su eventual revocación. Los problemas que se suscitan en torno a este instrumento informador y de recabado de consentimiento han sido expuestos en un capítulo anterior.

protagonismo que los fines resocializadores merecen en la praxis diaria de los centros penitenciarios.

## **1. CUESTIONES INCIDENTALES QUE REPERCUTEN SOBRE LA LIBERTAD CONDICIONAL**

La libertad condicional está abocada a coincidir con la última fase del cumplimiento de la condena, por lo que su mayor o menor integración en el sistema de ejecución penal depende en gran medida de los aciertos y desaciertos que puedan cometerse en las fases previas del cumplimiento. Cualquier incidencia penitenciaria –y no solamente penitenciaria, sino también penal o incluso administrativa<sup>2</sup>– puede postergar el acceso a regímenes de vida más favorables o menos restrictivos para el penado, por lo que a la postre la libertad condicional es la institución sobre la que se proyectan las eventuales disfunciones del sistema en su conjunto.

Al hilo de la anterior reflexión, puede inferirse que una propuesta circunscrita únicamente al ámbito de la libertad condicional resultaría insuficiente a los efectos de alcanzar el impacto de que es merecedora esta institución. En este sentido, dado que carece de interés práctico poder proponer y desarrollar un modelo ideal de libertad condicional si antes no se revisa la salud de las instituciones llamadas a operar con carácter previo –como los permisos de salida o el acceso al régimen abierto del tercer grado, por ejemplo–, se entiende pertinente relacionar de forma sucinta algunas de las cuestiones más disfuncionales del sistema penitenciario que, por afectar y pertenecer al *iter* previo de ejecución, repercuten notable e inevitablemente sobre las cotas de aplicación de la libertad condicional.

Aun así, es prudente advertir que, en aras a no rebasar el objeto del presente estudio, ni pueden relacionarse de forma exhaustiva todas las cuestiones que afectan al instituto de libertad condicional, ni puede ofrecerse un análisis en profundidad de las que sí se

---

<sup>2</sup> Esta mención se incluye sobre todo por los expedientes de expulsión que se incoan habitualmente en virtud del art. 57.2 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. El mismo reza que “*constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados*”.

señalan<sup>3</sup>. De todos los incidentes que pueden repercutir sobre el acceso a esta forma de excarcelación anticipada, se han seleccionado únicamente los que tienen un mayor impacto en la praxis penitenciaria<sup>4</sup> –del mismo modo en que, paralelamente, de los que finalmente han resultado elegidos, solamente se señalan las disfunciones que pueden condicionar la ejecución de la última fase de la condena en mayor medida–. La finalidad de las presentes reflexiones, en definitiva, no es otra que la de llamar la atención sobre algunos de los extremos que habrían de repensarse, debatirse y reformarse para armonizar la ejecución penitenciaria en su conjunto y, por lo tanto, para evitar perjudicar el funcionamiento de la libertad condicional.

## 1.1. CUESTIONES GENERALES DE DERECHO PROCESAL PENITENCIARIO

Con independencia de que anteriormente se hayan podido abordar algunas cuestiones de naturaleza procesal en relación con el instituto de libertad condicional, la situación tan preocupante que hay en torno a la materia procesal penitenciaria –en general– y a la naturaleza orgánica o funcionamiento de los propios JVP –en particular– justifica que la

---

<sup>3</sup> En este sentido, es de interés mencionar que una de las cuestiones excluidas del análisis por los motivos apuntados es la relativa a la propia incardinación de la Administración Penitenciaria en el Ministerio del Interior y no en el Ministerio de Justicia. El art. 79 LOGP establece que *“corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia la dirección, organización e inspección de las Instituciones que se regulan en la presente Ley [...]”* mientras que, por su parte, el apartado 71 de las Reglas Penitenciarias Europeas también predispone que *“las prisiones estarán bajo responsabilidad de autoridades públicas y estarán separadas de servicios militares, policiales o judiciales”*. La ubicación actual de la Administración Penitenciaria en el Ministerio del Interior, no solamente viola el contenido de los preceptos transcritos –si bien es cierto que las Reglas Penitenciarias Europeas, en tanto que recomendaciones, no son vinculantes–, sino que además constituye una excepción al organigrama que rige sobre la materia en los demás Estados de la Unión Europea: solo España y Hungría han engranado su sistema penitenciario en un Ministerio distinto al de Justicia. Teniendo en cuenta que el Ministerio del Interior está fundamentalmente abocado a la prevención, a la evitación del delito y a la seguridad –en él se integran, entre otros, los Cuerpos de la Policía Nacional y de la Guardia Civil–, sería preciso que las prisiones volvieran a depender del Ministerio de Justicia para lograr, por una parte, que los funcionarios de prisiones tuvieran un mayor reconocimiento por el desempeño de una función pública tan esencial y, por otra, para evitar contaminar las políticas resocializadoras o de prevención especial con los fines y principios propios y diferenciados de las políticas criminales o de prevención general.

<sup>4</sup> Ha de señalarse que algunas de las cuestiones que podrían integrar el presente análisis ya han sido abordadas en capítulos anteriores, por lo que, en aras a evitar la reiteración y la duplicidad de contenidos, únicamente se abordarán las cuestiones sobre las que aún no se haya tenido ocasión de reflexionar. En este sentido, resulta de especial interés mencionar los cambios paradigmáticos que se refirieron al tratar los fundamentos pragmáticos de la libertad condicional y, más concretamente, al argumentar los beneficios a que daría lugar una eventual progresión de los modelos de seguridad actuales hacia otros que amortizaran el potencial humano –y, por lo tanto, resocializador– de quienes a día de hoy solo cumplen funciones de vigilancia y seguridad.

misma deba ser objeto de una atención más amplia en estas páginas. La consecución de los fines resocializadores de la pena exige que los JVP –en tanto que órganos responsables de los términos transversales en que se ejecutan las condenas– operen con estándares de garantía de los que aún se está muy lejos, por lo que, en este orden de ideas, teniendo en cuenta que el presente capítulo se destina a la formulación de propuestas de *lege ferenda* para mejorar el funcionamiento del sistema –que se retroalimenta a sí mismo en tanto que uróboro, según se ha mencionado anteriormente–, deviene imperativo realizar un análisis crítico sobre el estado actual de estas instituciones jurisdiccionales para poder valorar la repercusión general que ello tiene sobre todo el trazado de la ejecución penal<sup>5</sup>.

El Derecho procesal penitenciario es uno de los imprescindibles con que se debería contar a la hora de orientar la ejecución de las penas hacia los fines constitucionalmente previstos, pero la realidad de esta rama del Derecho a día de hoy en nuestro país sigue siendo, tal y como diría el Magistrado RACIONERO CARMONA, “*la de una pasión inútil*”<sup>6</sup>. Si bien ya han transcurrido más de cuarenta años desde la aprobación de la LOGP, lo cierto es que aún no se han materializado las previsiones procesales más elementales que el legislador penitenciario habría concebido para que la ejecución penal fuera plenamente garantista para con los derechos de los reclusos<sup>7</sup>.

Así, el art. 78.1 LOGP establece que “*en lo que respecta a las cuestiones orgánicas referentes a los Jueces de Vigilancia y a los procedimientos de su actuación, se estará a lo dispuesto en las leyes correspondientes*”. El legislador era sabedor de que esas “*leyes correspondientes*” no existían en el momento de aprobarse la LOGP, pues su Disposición Transitoria Primera detallaba los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal [en adelante, LECr] que debían regir la actuación de los Jueces de Vigilancia “*hasta que se*

---

<sup>5</sup> Ello resulta fundamental si se quiere exigir una mayor fiscalización de la actividad administrativa en sede judicial en lo que a libertad condicional respecta –por ejemplo, si se quiere imponer que el JVP revise de oficio el acceso de los penados a la libertad condicional, sorteando así la necesidad de que tal revisión parta de la elevación del expediente de libertad condicional por parte de la administración–.

<sup>6</sup> RACIONERO CARMONA, F.; “El proceso de reforma de la ejecución de la pena privativa de libertad: una visión de conjunto”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 17, septiembre, 2003. Disponible en línea:

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Revista\\_FP&cid=1109168498707&esArticulo=true&idRevistaElegida=1109168491182&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome\\_RJU&siteName=CM\\_Revista\\_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome\\_RJU](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1109168498707&esArticulo=true&idRevistaElegida=1109168491182&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=CM_Revista_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU) [último acceso de 05/04/2021].

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ APARICIO, J. M., *Guía Práctica de Derecho Penitenciario 2017: adaptada a la LO 1/2015, de reforma del Código Penal, y a la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del Delito*, Sepin, Madrid, 2016, p. 231.

*dicten las normas referidas en el art. 78*<sup>8</sup>. Es evidente que nadie podía esperar que la transitoriedad de dicha disposición fuera a prorrogarse en el tiempo hasta cumplir los cuarenta años, pero lo cierto es que a día de hoy –a falta todavía de que se aprueben esas “*leyes correspondientes*”– sigue vigente la aplicación de las previsiones que el legislador estableció con carácter provisional hasta la aprobación de las normas procesales correspondientes.

No obstante lo anterior, los JVP han tenido que ingeniárselas para poder hallar la forma de operar en su día a día, pues la inexistencia del corpus orgánico y procesal de estos Juzgados no es óbice para excusarse en el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas<sup>9</sup> –por más que la delimitación de las mismas también sea una constante que no ha dejado de escapar a la polémica<sup>10</sup>–.

### **1.1.1. ¿Existe el Derecho procesal penitenciario?**

Por las peculiaridades y anomalías que han regido en el espectro del Derecho procesal penitenciario desde que en 1979 se aprobara la LOGP, así como por los contratiempos que las mismas suscitan en relación con los fines de las penas privativas de libertad, se entiende conveniente hacer un breve repaso de los hitos históricos y normativos que han ido complejizando el mosaico de las fuentes del derecho procesal penitenciario, si es que

---

<sup>8</sup> Disposición Transitoria Primera de la LOGP.

<sup>9</sup> En este mismo sentido se pronunciaba la Presidencia del Tribunal Supremo en el tercer apartado de las Previsiones de 1981 a las que se hará referencia más adelante: “*la inexistencia de unas normas generales expresas para la actuación del Juez de Vigilancia, aunque pone de manifiesto graves deficiencias en la coordinación legislativa y origina evidentes dificultades, debe ser superada a través de una adecuada integración del ordenamiento aplicación, exigida por el art. 1.7 del Código Civil, que ordena a Jueces y Tribunales resolver, en todo caso, ateniéndose al sistema de fuentes establecido. Por ello, resulta procedente que el Juez de Vigilancia encauce formalmente su actividad, dentro de una libertad de trámites impuesta por la propia carencia de regulación legal*”. También el autor de la LOGP afirmaba que “*la ausencia de normas procesales ad hoc no equivale a la ausencia de normas aplicables a estas actuaciones procesales*” en GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria*, Civitas, 1980 (reimpresión de 1995), p. 253.

<sup>10</sup> La propia Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los JVP de 1997 –que nunca fue aprobado– se hacía eco de esta cuestión en su apartado I: “*Desde que los titulares de los órganos judiciales [...] iniciaron el ejercicio de las nuevas funciones hasta ahora, dos han resultado ser los problemas cruciales de tal desempeño: de una parte, la necesidad de precisar los ámbitos resolutivos en los cuales los Jueces de Vigilancia Penitenciaria pasaban a sustituir al Juez o Tribunal sentenciador en la ejecución de las penas privativas de libertad, dada la proclamación genérica de la Ley Orgánica General Penitenciaria; de otra, la necesidad de promulgar las normas procesales adecuadas para la mencionada Jurisdicción*”.

puede considerarse que tal exista<sup>11</sup>. Es indudable que los JVP lo aplican cotidianamente en la resolución de los incidentes elevados a la judicatura, pero el hecho de que no exista una norma elemental que se haga eco de los principios básicos del procedimiento, del reparto de competencias entre los distintos agentes que intervienen en la ejecución penal, de la legitimación y capacidad procesal para ser parte en el proceso, de los plazos en que estos deban desarrollarse, de la asistencia jurídica a las partes, del sistema de alegación y prueba en las distintas fases procedimentales o del sistema de recursos –entre otras cuestiones que podrían mencionarse–, hace que hablar de derecho procesal penitenciario sea poco menos que hablar de un ente abstracto, indefinido e impreciso cuyas garantías en términos de seguridad y certeza son más bien escasas.

El primer hito que cabe mencionar con respecto a la configuración actual de los JVP es, evidentemente, la aprobación de la LOGP que los introduce por primera vez en el ordenamiento jurídico español. Lo hace en tan solo tres preceptos –concretamente, en los arts. 76 a 78 del Título V, dedicado exclusivamente a esta cuestión– sin que la LOGP cuente con una Exposición de Motivos en la que se fundamente o se expliquen las necesidades a que responde la creación de esta nueva figura jurisdiccional. Así pues, la LOGP se limita a establecer las atribuciones básicas de esta nueva clase de Juzgados, incluyendo en el último precepto la llamada al legislador para que apruebe las “*leyes correspondientes*” a que se hacía mención anteriormente.

Dado que la LOGP no se acompaña de las medidas ejecutivas que hubieran sido necesarias para trasladar a la realidad las previsiones de ese Título V, la puesta en marcha de los JVP no puede producirse *per se* de forma automática con la mera aprobación de la LOGP<sup>12</sup>. El RP de 1981<sup>13</sup> vuelve a hacerse eco de esta cuestión cuando en su Disposición Transitoria Quinta establece que “*en tanto no se promulguen las normas orgánicas y*

---

<sup>11</sup> Cuestión que también plantea BENÍTEZ YÉBENES, J. R. en *El Procedimiento de actuación ante los Órganos de la Jurisdicción de Vigilancia Penitenciaria*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2016, pp. 28 y ss. Disponible en línea: <https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/13317/2016000001262.pdf?sequence=1> [último acceso de 12/05/2021].

<sup>12</sup> Al respecto, PEITEADO MARISCAL, P., “Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria: aspectos generales y caracteres orgánicos” en *La ejecución jurisdiccional de condenas privativas de libertad*, Edersa, Madrid, 2000, pp. 4 y ss. de la versión on-line. Disponible en línea: [https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/juzgados-vigilancia-caracteres-organicos-302778?\\_ga=2.147923060.290356420.1569228735-1267371381.1569228735](https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/juzgados-vigilancia-caracteres-organicos-302778?_ga=2.147923060.290356420.1569228735-1267371381.1569228735) [último acceso de 05/04/2021].

<sup>13</sup> Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario –parcialmente derogado– (BOE nº 149, de 23/06/1981).

*procesales que desarrollen la intervención del Juez de Vigilancia, referidas en el art. 78 LOGP, las Autoridades Judiciales a quienes atribuya aquella condición el Consejo General del Poder Judicial, se atenderán a los artículos 526, 985, 987, 990 y concordantes de la LECr*". El CGPJ queda emplazado, pues, a decidir qué *Autoridades Judiciales* van a tener que desempeñar la función del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

A esperas todavía de que se aprueben las "*leyes correspondientes*" del art. 78 LOGP, el Pleno del CGPJ adopta el Acuerdo de 9 de julio de 1981 atribuyendo la condición de "*Juez de Vigilancia*" a los titulares de diecisiete Juzgados ya existentes –mayormente de Peligrosidad y Rehabilitación Social– para cumplir las funciones que les habían sido encomendadas<sup>14</sup>. Los JVP, por lo tanto, no son creados *ex novo* para dedicarse con exclusividad al ámbito de la ejecución de la pena, sino que la implementación de los mismos pasa por saturar y sobrecargar el trabajo de los Juzgados designados al efecto<sup>15</sup>. La problemática que de ello se deriva intenta ser atajada mediante la aprobación de sucesivos Acuerdos del Pleno del CGPJ que van concadenándose hasta 1985<sup>16</sup>, pero, evidentemente, lejos de poder ser esta una fórmula que sirva a la resolución del problema –esencialmente, la falta de medios–, los pronunciamientos del CGPJ no pueden tener más que un efecto analgésico sobre el estado de la cuestión.

Además del Acuerdo de 9 de julio de 1981 mencionado, el Pleno del CGPJ aprueba otros en fecha de 22 de julio de 1981<sup>17</sup>, 26 de octubre de 1983<sup>18</sup>, 19 de diciembre de 1984<sup>19</sup> y 29 de mayo de 1985<sup>20</sup>. La actividad desenfadada del CGPJ para intentar paliar las disfunciones prácticas de los JVP no remedia las lagunas normativas de carácter procesal a las que se ha hecho referencia anteriormente, por lo que el 8 de octubre de 1981 –una semana después de que los JVP empezaran a operar, tal y como disponía el Acuerdo del CGPJ de 22 de julio de 1981– la Presidencia del TS entendió oportuno dirigirse a las autoridades designadas para el desempeño de las funciones del JVP adoptando las Previsiones a las que a continuación se hace referencia<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> BOE nº 174, de 22/07/1981.

<sup>15</sup> Situación que *a priori* se creía provisional y transitoria, tal y como afirmaba GARCÍA VALDÉS, C. en *Comentarios... op. cit.*, p. 255.

<sup>16</sup> Sobre las especificidades de cada uno de ellos, v. *ibidem*, pp. 247 y ss.

<sup>17</sup> BOE nº 187, de 06/08/1981.

<sup>18</sup> BOE nº 276, de 18/11/1983.

<sup>19</sup> BOE nº 8, de 09/01/1985.

<sup>20</sup> BOE nº 136, de 07/06/1985.

<sup>21</sup> Y que se publican en *Poder Judicial*, nº 1, 1981, pp. 71 y ss.

Huelga decir que la Presidencia del TS partió de la provisionalidad con que se suponía iban a operar tales Previsiones, pues las “*leyes correspondientes*” a las que se refería el art. 78 LOGP seguían estando en la agenda del legislador y lo propio era esperar que el corpus orgánico y procesal de los JVP se aprobara de un momento a otro<sup>22</sup>. No obstante esto, la Presidencia del TS se dirigió a los Jueces y Magistrados designados por el CGPJ para animarles a superar las dificultades con que debían lidiar en sus nuevas andaduras, esto es, la precariedad orgánica de unos JVP que no habían sido dotados de medios para el desempeño de sus atribuciones y, por otro lado, la inconcreción de las normas procesales a que debían adecuar dichas funciones<sup>23</sup>. Si bien son más las cuestiones que se abordaban en las Previsiones de la Presidencia del TS, sirva lo anterior a los efectos de perfilar el estado de perplejidad general de los Jueces que habían sido designados para acometer la función penitenciaria.

Con la llegada de la LOPJ de 1985, se estableció por primera vez la creación *ex novo* de los *Juzgados* de Vigilancia Penitenciaria, abandonándose la referencia al *Juez* unipersonal que hasta ahora había aparecido en la normativa –si bien el art. 94.4 LOPJ de aquel entonces seguía dejando abierta la posibilidad de que los titulares de otros órganos jurisdiccionales del orden penal llevasen a cabo funciones de vigilancia penitenciaria<sup>24</sup>–.

De esta norma llama especialmente la atención la confusa regulación que establece su Disposición Adicional 5ª sobre el sistema de recursos que cabría interponer contra las resoluciones del JVP<sup>25</sup>. Si bien es cierto que las normas procesales de naturaleza penitenciaria son profusamente esperadas por los agentes que intervienen en la ejecución

---

<sup>22</sup> En este sentido, GARCÍA VALDÉS recuerda en *Comentarios... op. cit.*, p. 253, que “*corresponde al legislador cumplir con el mandato del art. 78 LOGP*”.

<sup>23</sup> PEITEADO MARISCAL, P., “Los Juzgados de Vigilancia... *op. cit.*, pp. 7-8 y ALONSO DE ESCAMILLA, A., “Las nuevas competencias del Juez de vigilancia penitenciaria”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, p. 5. Disponible en línea: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10007500090](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10007500090) ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES Las nuevas competencias del Juez de vigilancia penitenciaria [último acceso de 10/03/2021].

<sup>24</sup> El precepto referido establecía, tal y como hoy sigue disponiendo el art. 94.5 LOPJ, que “*el cargo de Juez de Vigilancia Penitenciaria será compatible con el desempeño de un órgano del orden jurisdiccional penal*”.

<sup>25</sup> En este sentido, algunas de las dificultades que arroja el precepto pueden encontrarse sin ánimo exhaustivo en PÉREZ CEPEDA, A. I., “Lección 10. El Juez de Vigilancia Penitenciaria y sus competencias” en BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. (Coord.) y VVAA, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Penal. Tomo VI. Derecho Penitenciario*, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2016, p. 293; RODRÍGUEZ ALONSO, A., *Lecciones de Derecho Penitenciario adaptadas a la normativa legal vigente*, 2ª edición, Comares, Granada, 2001, pp. 87 y ss. y FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J., *Derecho Penitenciario*, Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 981 y ss.



de la condena, también lo es que la inclusión de esta disposición en la LOPJ responde a la máxima de “*a tiempos desesperados, medidas desesperadas*”. El consenso sobre el desacierto técnico y sistemático con que se ha redactado el precepto invocado no ofrece en la doctrina ningún género de dudas<sup>26</sup>.

Tres años después de la aprobación de la LOPJ, en 1988, la Ley de Demarcación y de Planta Judicial<sup>27</sup> acabará de perfilar la composición de la planta de los JVP, pero es evidente que esta tampoco puede contribuir a suplir las carencias procesales con que estos Juzgados tienen que lidiar<sup>28</sup>. A las mismas se dedicaba expresamente el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los JVP de 1997, pero, como su tramitación quedó interrumpida por motivos desconocidos tras la presentación de las 196 enmiendas de los Grupos Parlamentarios –la ausencia de voluntad política es uno de los más plausibles<sup>29</sup>–, los problemas con que entonces convivían los JVP debido a la ausencia de un corpus orgánico y procesal al que poder adecuar el desempeño de sus funciones han seguido arrastrándose hasta la actualidad.

La adopción de las recurrentes “*leyes correspondientes*” a que hacía referencia el art. 78 LOGP cuando se aprobó hace ahora cuarenta años nos permitiría sostener de forma absoluta la existencia de un derecho procesal penitenciario autónomo<sup>30</sup>, pero lo cierto es que finalmente, por más que las mismas hayan sido hartamente reclamadas y exigidas por la totalidad de los agentes que intervienen en la ejecución de las condenas, el derecho procesal penitenciario sigue siendo en nuestros días “*ese gran desconocido*”.

---

<sup>26</sup> Al respecto, PEITEADO MARISCAL, P., “Los Juzgados de Vigilancia... *op. cit.*, p. 9; CERVELLO DONDERIS, V., *Derecho Penitenciario*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 179; y MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., *Los permisos ordinarios de salida: Régimen jurídico y realidad*, Edisofer, Madrid, 2002, p. 109; entre otros.

<sup>27</sup> Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial. BOE nº 313, de 30/12/1988.

<sup>28</sup> Aseguraba RODRÍGUEZ ALONSO, A. en *Lecciones de Derecho... op. cit.*, p. 87, que lo verdaderamente urgente era aprobar una Ley procesal de ejecución penal “*inspirada en los principios de inmediación, concentración y audiencia oral*”.

<sup>29</sup> Sostiene ZARAGOZA HUERTA, J. en *Derecho Penitenciario español*, Elsa G. de Lazcano, México, 2007, p. 58, que fue la convocatoria de nuevas elecciones la que hizo decaer el Proyecto de Ley Orgánica, si bien ello no redundó más que en la ausencia de voluntad política a que se hacía referencia. Sobre la tramitación interrumpida del Proyecto de Ley Orgánica, v. RACIONERO CARMONA, F., “El proceso de reforma... *op. cit.* Disponible en línea:

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Revista\\_FP&cid=1109168498707&esArticulo=true&idRevistaElegida=1109168491182&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome\\_RJU&siteName=CM\\_Revista\\_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome\\_RJU](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1109168498707&esArticulo=true&idRevistaElegida=1109168491182&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=CM_Revista_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU) [último acceso de 05/04/2021].

<sup>30</sup> Si bien la autonomía de lo penitenciario con respecto a lo penal también ha sido una cuestión sobre la que ha debatido la doctrina, tal y como puede verse en PÉREZ CEPEDA, A. I., “Lección 10. El Juez de Vigilancia...”, *op. cit.*, p. 295 y FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J., *Derecho Penitenciario*, *op. cit.*, pp. 972 y ss., entre otros autores.

### **1.1.2. La imprecisión, insuficiencia e inoperancia de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria tras 40 años de abandono y supervivencia**

El análisis anterior retrata *per se* el delicado punto del que partieron los JVP cuando empezaron a operar y, si bien es cierto que los mismos supieron hacer frente a una anómala situación de incertidumbre procesal y orgánica, también lo es que la búsqueda de soluciones –o, dicho en otras palabras, la asunción de responsabilidades– correspondía al legislador de lo penitenciario y no a la judicatura<sup>31</sup>. Así, los Jueces de Vigilancia Penitenciaria empezaron a reunirse de forma periódica en unas asambleas alegales –esto es, ajenas en su forma a cualquiera de las que la LOPJ prevé<sup>32</sup>– para aprobar unos *criterios de actuación* que sirvieran a la unificación de las resoluciones penitenciarias y, por tanto, a la evitación de la disparidad en los pronunciamientos judiciales<sup>33</sup>.

Es cierto que la independencia judicial impide que los Criterios aprobados en las Reuniones de Jueces de Vigilancia Penitenciaria puedan ser vinculantes para los mismos, pero no es menos cierto que una interpretación desigual de la ejecución de la pena privativa de libertad puede dar lugar a situaciones discriminatorias proscritas por el art. 14 CE. El respeto al principio de igualdad, al de seguridad jurídica y al de legalidad –con las limitaciones que, en este último caso, impone la ausencia de normativa–, pues, son algunos de los fundamentos que los Jueces de Vigilancia Penitenciaria pudieron haber hallado para solicitar al CGPJ la celebración de las Reuniones mencionadas.

Destacada la relevancia que estos criterios de actuación han tenido –y siguen teniendo– en la configuración de la praxis actual del derecho procesal penitenciario, debe admitirse que la problemática orgánica y procesal que azota a los JVP no ha dejado de existir en nuestros días. Así pues, los debates que pueden seguir manteniéndose en la actualidad con respecto a estos Juzgados alcanzan cuestiones tan elementales como la relativa a su naturaleza orgánica o su grado de especialización<sup>34</sup>. Sin que en las presentes páginas se

---

<sup>31</sup> GARCÍA VALDÉS disipa cualquier duda que hubiera podido haber al respecto al recordar, tal y como se ha transcrito ya en una nota anterior, que “*corresponde al legislador cumplir con el mandato del art. 78 LOGP*”. Del autor, *Comentarios... op. cit.*, p. 253.

<sup>32</sup> PEITEADO MARISCAL, P., “Los Juzgados de Vigilancia... *op. cit.*”, pp. 10 y ss.

<sup>33</sup> *Criterios de actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XVIII Reuniones celebradas entre 1981 y 2009*, texto refundido y depurado actualizado a junio de 2009, Consejo General del Poder Judicial. Disponible en línea: <http://derechopcp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/2009.pdf> [último acceso de 05/04/2021].

<sup>34</sup> Al respecto, v. ALONSO DE ESCAMILLA, A., “Las nuevas competencias... *op. cit.*”, p. 15; PEITEADO MARISCAL, P., “Los Juzgados de Vigilancia... *op. cit.*”, pp. 13 y ss.; FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y

pueda ahondar en tales discusiones por motivos de extensión, su mera mención sirve a los efectos de poner de relieve la trascendencia de algunas de las materias sobre las que todavía no se ha alcanzado el consenso en lo concerniente a los JVP.

No obstante lo anterior, sí es de interés destacar que la falta de exclusividad de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria es y ha sido una de las cuestiones más criticadas tanto desde la doctrina, como desde la propia judicatura<sup>35</sup>. El art. 94.5 LOPJ sigue previendo la posibilidad de compatibilizar las funciones de vigilancia penitenciaria con las propias del orden jurisdiccional penal, por lo que la sobrecarga de trabajo a que se exponen estos órganos y la dificultad añadida que supone tener que operar de forma simultánea con áreas procesalmente distintas no favorece el funcionamiento de quienes deben intervenir en la ejecución de la pena privativa de libertad<sup>36</sup>. La exclusividad de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, pues, es una demanda unánime y constante que el legislador no debería pasar por alto<sup>37</sup>.

Junto a esta cuestión de la exclusividad debe tratarse también la relativa a la especialización de los Jueces que desempeñan funciones de vigilancia penitenciaria<sup>38</sup>. El acceso a la carrera judicial no contempla en su programa las materias con que los JVP deben lidiar en su día a día, por lo que sería deseable que al personal juzgador de los mismos se les exigiera la especialización que consagraba la Disposición Final Segunda del fallido Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los JVP de 1997<sup>39</sup>. La misma preveía una modificación de la LOPJ que establecía que “*para la*

---

NISTAL BURÓN, J., *Derecho Penitenciario*, op. cit., pp. 972 y ss. y PÉREZ CEPEDA, A. I., “Lección 10. El Juez de Vigilancia...”, op. cit., p. 293, entre otros.

<sup>35</sup> En este sentido, el Defensor del Pueblo señalaba que “*la falta de Jueces de Vigilancia Penitenciaria con funciones exclusivas incide directamente, tanto en una más lenta tramitación de unos asuntos que por su propia naturaleza exigen celeridad, como en la imposibilidad de efectuar la visita semanal de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria a las cárceles...*”. Recomendación 24/1994 sobre creación y funcionamiento de determinados Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, Serie A: Actividades parlamentarias, nº 50, de 21/03/1995, p. 138.

<sup>36</sup> Uno de los problemas más acusados que esta compatibilidad ocasiona se manifiesta en las Audiencias Provinciales, pues, en ocasiones puede corresponderle a un Magistrado de la Audiencia Provincial ejercer funciones de vigilancia penitenciaria, correspondiéndole también la resolución del recurso que eventualmente se interpusiera frente a la decisión de Vigilancia Penitenciaria.

<sup>37</sup> La Recomendación 24/1994 sobre creación y funcionamiento de determinados Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que acaba de referenciarse en una nota anterior también se pronuncia sobre esta materia.

<sup>38</sup> En este sentido, GARCÍA VALDÉS ya sostuvo en su día que la preparación técnica de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria “*exige una formación especial, impartida bien en el Centro Judicial correspondiente o en la propia Escuela de Estudios Penitenciarios; pero es inexcusable atender a la misma*”. GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios...* op. cit., p. 243.

<sup>39</sup> Sobre esta cuestión se han pronunciado los propios Jueces de Vigilancia Penitenciaria en los *Criterios y Acuerdos sobre la especialización del Juez de Vigilancia Penitenciaria*, aprobados en el Encuentro de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, celebrado en Málaga los días 29 a 31 de mayo de 2017. Los mismos

*provisión de los JVP, tendrán preferencia quienes acrediten la especialización correspondiente en la Escuela Judicial, según se determine reglamentariamente, y quienes hayan pasado al menos tres años de servicio en dichos órganos judiciales”*. Es evidente que a una mayor preparación de los Jueces en la materia no puede seguirle más que un incremento de su legitimidad y de la confianza que en ellos se deposita.

Por último, pero no por ello menos importante, debe criticarse el hecho de que los JVP carezcan de equipos técnicos propios o adscritos<sup>40</sup>. Considerando que una de las funciones de estos Juzgados consiste en la fiscalización de la actuación administrativa, es imprescindible que en los presupuestos de estos órganos judiciales se contemple la necesidad de formar equipos técnicos ajenos a la administración –y ello en *pro* de una tutela judicial que pudiera ser realmente efectiva e imparcial–. En la actualidad, la práctica revela una palpable incapacidad judicial para contrastar el sentido de los informes emitidos por la institución penitenciaria, por lo que las posibilidades de impugnar los actos administrativos son, cuanto menos, limitadas. Ello afecta notable y peligrosamente al *iter* que define la ejecución de las condenas, ya que, a falta de informes que puedan complementar, ratificar o contradecir lo estipulado por la administración, en muchas ocasiones los JVP no pueden más que emplear los emitidos por las propias Juntas de Tratamiento para resolver los asuntos de que deben conocer<sup>41</sup>.

### **1.1.3. Claves de las reformas a adoptar en materia procesal**

- Tramitar, aprobar y promulgar de forma inminente una ley procesal de ejecución penitenciaria que garantice los derechos de tutela judicial efectiva y de defensa de

---

consideran que los Jueces de esta materia deberían ser juristas-criminólogos debido a que en el tratamiento penitenciario intervienen ciencias como la criminología, la psicología y la ciencia penitenciaria. En cualquier caso, consideran que el tratamiento de estas materias en las Facultades de Derecho –donde cada vez tienen más presencia–, en el acceso a la carrera judicial y fiscal y en el de los letrados a la administración de Justicia es muy escaso.

<sup>40</sup> Esta es una reivindicación que realizan los propios Jueces de Vigilancia Penitenciaria, tal y como consta en el Criterio nº 151: “*Es imprescindible que los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria cuenten con personal técnico especializado para la emisión de informes previos a la toma de decisiones*”. *Criterios de actuación... op. cit.*

<sup>41</sup> Sobre los problemas que ello acarrea en los procedimientos de concesión de permisos –con independencia de que más adelante los mismos vayan a abordarse de manera específica–, v. LARRAURI, E., “«Se inventan sus leyes»: ¿Qué criterios se deben valorar en la concesión de permisos de salida?” en *Jueces para la Democracia*, nº 94, marzo 2019, p. 50. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/334657048\\_'Se\\_inventan\\_sus\\_leyes'\\_Que\\_criterios\\_se\\_deben\\_valorar\\_en\\_la\\_concesion\\_de\\_permisos\\_penitenciarios\\_Jueces\\_para\\_la\\_Democracia\\_n\\_94\\_pags\\_43-59](https://www.researchgate.net/publication/334657048_'Se_inventan_sus_leyes'_Que_criterios_se_deben_valorar_en_la_concesion_de_permisos_penitenciarios_Jueces_para_la_Democracia_n_94_pags_43-59) [último acceso de 13/05/2021].

los reclusos –siendo especialmente necesario que se blinde su acceso a la justicia gratuita en todo momento, y no únicamente en fase de apelación–;

- Otorgar la totalidad de las competencias en materia de ejecución penal y régimen penitenciario al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria –que pasa a asumir las funciones de un Juzgado de Ejecución–, para prescindir del Tribunal sentenciador y de la confusa disparidad procedimental que se da en la actualidad entre ambos órganos;
- Cambiar los criterios jurisdiccionales de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria para que puedan ocuparse, no de quienes estuvieran internos en los centros penitenciarios de su demarcación territorial, sino de quienes hubieran tenido su residencia en dicha jurisdicción antes de entrar en prisión –y ello para evitar que los penados deban dirigirse a un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria ajeno a sus circunstancias cada vez que se produce su traslado–;
- Modificar la LOPJ para garantizar la exclusividad de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, adecuando su formación y la del resto de empleados del Juzgado a las funciones propias que han de desempeñar en su ámbito de actuación;
- Dotar a los JVP de recursos humanos y materiales adecuados y suficientes para el cometido que han de llevar a término, haciendo hincapié en la necesidad de que los mismos cuenten con equipos técnicos propios e independientes.

## **1.2. CUESTIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON OTRAS FIGURAS DE LA EJECUCIÓN PENITENCIARIA**

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la libertad condicional es la institución sobre la que se proyectan los aciertos y desaciertos cometidos durante las fases previas del cumplimiento de la condena. Los sistemas progresivos operan como lo hace el uróboro, por lo que el análisis compartimentado de las instituciones que lo integran –en este caso, el de la libertad condicional– queda incompleto si no se ofrece una perspectiva de conjunto. La figura de la libertad condicional coincide siempre con la última fase de la condena y, por ende, cualquier afección sobre las instituciones llamadas a operar en sede penitenciaria está abocada a repercutir sobre la mayor o menor aplicación del instituto condicional –en este sentido, la introducción del periodo de seguridad para acceder al tercer grado penitenciario con la reforma de la LO 7/2003 es un claro ejemplo de ello–.

Por lo anterior, dado que actualmente la aplicación de la libertad condicional resulta muy escasa según lo argumentado en un capítulo anterior, es tan preciso como pertinente revisar algunas de las instituciones que están llamadas a operar de forma previa y cuyas disfunciones pueden estar influyendo negativamente en términos de acceso y concesión del instituto de interés. Dado que las dificultades que cada una de estas figuras debe superar en su propia sede son un obstáculo incuestionable en términos de acceso a la libertad condicional, a continuación se lanzan algunas ideas para invertir tal realidad.

En este sentido, se ha considerado de interés limitar el análisis únicamente a tres de las cuestiones más influyentes en el día a día de la praxis penitenciaria: el régimen disciplinario, los permisos de salida y el acceso al tercer grado. Aun así, es preciso señalar que existen otras muchas figuras que también repercuten sobre la mayor facilidad o dificultad con que los penados logran acceder a esta última fase del cumplimiento en libertad condicional. Así las cosas, el trabajo penitenciario, la permanencia en el régimen cerrado del primer grado o incluso la adherencia al propio tratamiento individualizado – entre otras instituciones– también son cuestiones que podrían haberse abordado en el análisis subsiguiente y que, con el fin de no desbordar el objeto de estudio, se han excluido para limitar la reflexión a los aspectos de mayor calado práctico.

### **1.2.1. El régimen disciplinario**

El régimen disciplinario se ha mencionado ya de forma tangente al abordar el mantenimiento del orden y la disciplina en los centros penitenciarios, pero los déficits de su conjunto normativo y el impacto tan notorio que su aplicación supone para el trazado progresivo de las condenas justifican que se analice de nuevo, ya no en términos de seguridad, sino de tratamiento. De hecho, debido precisamente al carácter genérico y transversal de la responsabilidad disciplinaria –que puede surgir en cualquier momento de la condena e incluso previamente a la misma, en el caso de los presos preventivos<sup>42</sup>–,

---

<sup>42</sup> El ámbito de aplicación del régimen sancionador se establece en el art. 231.2 RP: *“El régimen disciplinario se aplicará a todos los internos, con la excepción establecida en el art. 188.4 de este Reglamento [pacientes internados en unidades psiquiátricas], con independencia de su situación procesal y penitenciaria, tanto dentro de los Centros penitenciarios como durante los traslados, conducciones o salidas autorizadas que se realicen”*. Con independencia de que la norma prevea su aplicación *“tanto dentro de los Centros penitenciarios como durante los traslados, conducciones o salidas autorizadas”*, la jurisprudencia ha venido excluyendo la posibilidad de aplicar el régimen sancionador cuando el penado estuviera en el exterior del recinto –permisos, conducciones, traslados...–, debido a que la finalidad última de la potestad sancionadora es mantener el orden y la convivencia dentro de los establecimientos.

se ha dudado si la misma debía tratarse en este apartado destinado a reflexionar sobre diversas cuestiones específicas –junto al análisis relativo a permisos de salida y acceso al tercer grado que sigue a continuación– o si, por el contrario, hubiera podido ser más apropiado abordarla en el epígrafe anterior sobre cuestiones generales –junto a las de Derecho procesal penitenciario–. Finalmente, con independencia de que la aplicación del régimen disciplinario pueda darse en cualquier momento de la condena, se ha alzado el hecho de que su régimen normativo esté perfectamente identificado y determinado tanto en la LOGP como en el RP –a diferencia de lo que sucede con las normas de tipo procesal–, para concluir que lo más pertinente era referirlo en este momento.

El régimen disciplinario constituye una herramienta paradigmática para regular y delimitar las amenazas al orden interno de los establecimientos penitenciarios. El art. 41.1 LOGP establece que “*se dirigirá a garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada*” y, si se tiene en cuenta que las prisiones son el paradigma de las instituciones totales conceptualizadas por GOFFMAN en 1961<sup>43</sup>, no podrá ponerse en duda la conveniencia de que dicho régimen sancionador exista. La relación de sujeción especial habida entre la administración y los reclusos también justifica la potestad sancionadora con que se inviste a la primera<sup>44</sup>, pues, tal y como sostiene la STC 2/1987, de 21 de enero<sup>45</sup>, en su FJ 2º, “*el interno se integra en una institución preexistente y que proyecta su ‘autoridad’ sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos, adquieren el estatus específico de individuos sujetos a un poder público que no es el que, con carácter general, existe sobre el común de los ciudadanos*”. Con todo, es lógico –y necesario– que para garantizar el buen funcionamiento de la institución penitenciaria se dote a la administración de facultades, medios y herramientas por las que poder neutralizar las eventuales alteraciones del orden.

---

<sup>43</sup> La definición con la que el sociólogo acuñó el término de *institución total* es la que sigue: “*lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente*”. V. GOFFMAN, E., *Internados, Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires, 2001, p. 13. Disponible en línea: <https://sociologiaycultura.files.wordpress.com/2014/02/goffmaninternados.pdf> [último acceso de 10/03/2021].

<sup>44</sup> Al respecto, crítica e ilustrativa, SOLAR CALVO, P., “Consecuencias penitenciarias de la relación de sujeción especial. Por un necesario cambio de paradigma”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 781 y ss.

<sup>45</sup> STC 2/1987, de 21 de enero (BOE nº 35, de 10/02/1987).

Aun así, la potestad disciplinaria de la administración penitenciaria constituye una expresión del *ius puniendi* estatal y, por lo tanto, ha de someterse a los principios y garantías que rigen el derecho sancionador administrativo<sup>46</sup>. En la práctica, la imprecisión de las normas que configuran el régimen disciplinario penitenciario –así como su pertenencia a otra época, tal y como se expondrá más adelante– dificulta que la potestad sancionadora pueda adecuarse de forma conveniente a los principios informadores correspondientes. En virtud del Capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>47</sup>, los principios que habrían de operar para informar la potestad sancionadora de la administración penitenciaria –en tanto que administración pública– son los que se establecen en los arts. 25 a 31 de la norma antedicha y que se corresponden, respectivamente, con el principio de legalidad, el de irretroactividad, el de tipicidad, el de responsabilidad, el de proporcionalidad, el de prescripción y el de *non bis in ídem*.

Lejos de que el régimen disciplinario penitenciario pueda destacar por garantista, lo primero que ha de tenerse en cuenta a la hora de abordarlo es que sus normas se recogen entre el RP de 1996 –el texto reglamentario vigente– y el RP de 1981 –que está derogado, salvo en lo que respecta al catálogo de infracciones disciplinarias–. Desconociendo las razones por las que el legislador de 1996 decidiría preservar la vigencia de los arts. 108 a 111 del reglamento anterior<sup>48</sup>, lo cierto es que es criticable que el aparato sancionador de

---

<sup>46</sup> La presente afirmación se formula con reservas y, ciertamente, con algunas dudas. Algunos autores cuestionan que la potestad disciplinaria de la administración penitenciaria pueda constituir una expresión del *ius puniendi* estatal, porque “*habrá que admitir con total naturalidad que no siempre que la Administración impone un correctivo o una aflicción, o establece una penalidad económica, se está imponiendo una sanción administrativa amparada en el ius puniendi del Estado*”. Dado que existe todo un debate sobre el origen que puede tener la potestad disciplinaria administrativa en las relaciones de sujeción especial y muchos autores rechazan que el mismo pueda hallarse en el *ius puniendi* del Estado, sería preciso profundizar en tales discusiones doctrinales antes de adoptar una postura para no desmerecerlas. En cualquier caso, se considere o no que la potestad disciplinaria de la administración es expresión del *ius puniendi* estatal, todos los autores coinciden en que la misma ha de someterse a límites y garantías. Sobre estas cuestiones, v. CASTILLO BLANCO, F. A., “La potestad disciplinaria de la Administración penitenciaria”, *Documentación Administrativa*, nº 282-283, 2009, pp. 370 y ss. (la cita se extrae de la p. 374). Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4240474> [último acceso de 10/03/2021].

<sup>47</sup> El art. 232 RP establece una remisión directa a la norma administrativa para la determinación de los principios que deben informar la potestad disciplinaria, si bien remite a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La norma vigente a la que debería remitir el referido artículo del RP es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE nº 236, de 02/10/2015).

<sup>48</sup> El apartado II del Preámbulo del RP de 1996 establece que “*en materia disciplinaria, se han mantenido las faltas tipificadas en los artículos 108, 109 y 110 y las sanciones establecidas en el artículo 111, así como la determinación de los actos de indisciplina grave del primer párrafo del artículo 124, todos ellos del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, en la redacción dada*



la institución se halle disperso en distintas normas por voluntad expresa del legislador. El art. 233 RP remite expresamente a las faltas muy graves, graves y leves que se hubieran tipificado en la norma de 1981, por lo que esta peculiar circunstancia es la matriz de la que emanan muchos de los conflictos a que da lugar la potestad sancionadora.

Tal y como ya se mencionó en otro capítulo, muchas de las infracciones tipificadas en el RP de 1981 pecan de imprecisión, indefinición e incluso impertinencia<sup>49</sup>. El empleo de conceptos indeterminados, morales e incluso la previsión de una cláusula residual para poder apreciar la comisión de infracciones por analogía facilitan que el tono crítico de la doctrina sea unánime<sup>50</sup>. Otro de los problemas que genera el derecho sancionador penitenciario en términos de garantías es que la correlación habida entre las infracciones tipificadas y las sanciones imponibles, lejos de ser precisa y previsible, otorga un amplio margen de discrecionalidad administrativa. El legislador de 1996 estableció un catálogo de sanciones a imponer en función de la gravedad de la infracción cometida, por lo que, pudiendo elegir la administración cuál de ellas acordar –y en qué cuantía o duración–, la capacidad del recluso para prever razonablemente las consecuencias de sus actos, esto es, la seguridad jurídica del régimen disciplinario, también se ve afectada de forma negativa<sup>51</sup>.

La indefinición generalizada que caracteriza el régimen sancionador penitenciario es lo que explica que los reclusos sin anotaciones disciplinarias en su expediente sean la excepción y no la regla<sup>52</sup>. En este sentido, resulta de interés volver a traer a colación el

---

*por el Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo, por no haberse modificado la LOGP en estas materias*". La justificación dada por el legislador en este sentido es vaga e insuficiente, pues no es comprensible que la LOGP tuviera que modificarse en sentido alguno para poder trasladar los preceptos del RP de 1981 al nuevo de 1996 –sin necesidad de alterar su contenido–.

<sup>49</sup> Por ejemplo, los apartados c) y d) del art. 110 del RP de 1981 tipifican como infracción “formular reclamaciones sin hacer uso de los cauces establecidos reglamentariamente” y “hacer uso abusivo y perjudicial de objetos no prohibidos por las normas de régimen interior”, sin que tales términos sean lo suficientemente concretos y precisos como para saber qué tipo de conducta o resultado es susceptible de sanción. Por su parte, el apartado i) del art. 108 del RP de 1981 establece como infracción muy grave “atentar contra la decencia pública con actos de grave escándalo y trascendencia”, por lo que ha de llamarse la atención sobre la inconveniencia de que las distintas infracciones puedan tipificarse empleando términos morales como el de “decencia pública”.

<sup>50</sup> Para un análisis pormenorizado del principio de tipicidad en el catálogo de infracciones disciplinarias, v. COLMENAR LAUNES, A., *El régimen disciplinario y su procedimiento en el sistema penitenciario español*, Tesis doctoral dirigida por RODRÍGUEZ NÚÑEZ, UNED, 2015, pp. 131 y ss. Disponible en línea: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derecho-Acolmenar/COLMENAR\\_LAUNES\\_Angel\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derecho-Acolmenar/COLMENAR_LAUNES_Angel_Tesis.pdf) [último acceso de 10/03/2021].

<sup>51</sup> Esta cuestión ya fue objeto de crítica durante la tramitación del RP de 1996, según apunta CASTILLO BLANCO. Del autor, “La potestad disciplinaria... *op. cit.*, p. 390.

<sup>52</sup> Esa es una de las conclusiones que alcanza TÉBAR VILCHES tras estudiar empíricamente el acceso a la libertad condicional. De la autora, “La aplicación de la libertad condicional en España”, *Revista de*

expediente disciplinario 201/2018-2801 del C.P. Madrid II (Alcalá-Meco) del que ya se tuvo ocasión de hablar anteriormente en una nota a pie de página. El acuerdo sancionador de dicho expediente consignaba en su parte de hechos probados que *“el 11/04/2018 sobre las 17:00 en el módulo 10, el funcionario que presta servicio en el módulo observa, al cierre de celdas, que el interno JSR se había marchado a su destino sin haber hecho la cama”*. La Comisión Disciplinaria acordó entonces que tales hechos constituían una falta grave –art. 109 apartado b) del RP 1981, *“desobedecer las órdenes recibidas de autoridades o funcionarios en el ejercicio legítimo de sus atribuciones o resistirse pasivamente a cumplirlas”*– y la sanción que finalmente se impuso fue la de 30 días de privación de paseos y actos recreativos comunes –es decir, la máxima que podía imponerse<sup>53</sup>–. Considerando que, tras el cumplimiento de la sanción, la misma debió ser cancelada para la reanudación del disfrute de los permisos –siendo el plazo general de cancelación de las faltas graves el de 6 meses<sup>54</sup>–, el interno en cuestión vio perjudicada su trayectoria penitenciaria durante un total de 8 meses –considerando, además del plazo de cancelación antedicho, el de la instrucción del procedimiento y el de la ejecución de la sanción– por marcharse a su destino *“sin haber hecho la cama”*<sup>55</sup>.

Esta alusión a la duración total del procedimiento disciplinario ha de ser aprovechada para poner de relieve otra cuestión importante: los plazos de prescripción de las sanciones firmes. El art. 258 RP establece que las sanciones firmes prescriben a los tres años, a los dos años o a los seis meses, en función de si la falta es muy grave, grave o leve, respectivamente. Los plazos de que dispone la administración para ejecutar las sanciones una vez que estas son firmes –computables en años la mayor parte de las veces–, por

---

*Derecho Penal y Criminología*, 2ª época, nº 18, 2006, p. 315. Disponible en línea: <http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24930/19786> [último acceso de 10/03/2021].

<sup>53</sup> Según el art. 233.2 RP, las faltas graves pueden sancionarse, o bien con el *“aislamiento en celda de lunes a viernes por tiempo igual o inferior a cinco días”* –si hubiera habido agresividad, violencia o reiteración disciplinaria–, o bien con *“privación de permisos de salida por tiempo igual o inferior a dos meses”* –si ya estuviera disfrutando de los mismos–, *“limitación de las comunicaciones orales al mínimo tiempo reglamentariamente previsto durante un mes como máximo o privación de paseos y actos recreativos comunes desde tres días hasta un mes como máximo”*.

<sup>54</sup> Reducible a la mitad en virtud del art. 261 RP, que dispone que *“los plazos de cancelación podrán ser acortados hasta la mitad de su duración si, con posterioridad a la sanción y antes de completarse dichos plazos, el interno obtuviere alguna recompensa de las previstas en el art. 263 de este Reglamento”*.

<sup>55</sup> En este sentido, también ha de señalarse que, de habersele impuesto al penado la sanción de aislamiento –que en el caso de las faltas graves puede imponerse por duración igual o inferior a cinco días, siempre que hubiera habido violencia o cuando la alteración de la convivencia del centro hubiera sido grave– en lugar de la de los 30 días de privación de paseos y actos recreativos comunes, el plazo de cancelación podría haber empezado a correr, por lo menos, 25 días antes. A tenor de esta reflexión, pues, resulta paradójico que la imposición de una sanción de mayor contenido aflictivo –como lo es la propia de aislamiento– pueda acabar favoreciendo al reo en lo relativo al cómputo de los plazos de cancelación.

tanto, son descabellados e incomprensibles. En la práctica no es infrecuente que la ejecución de las sanciones pueda demorarse en el tiempo –sobre todo cuando, además de la propia imposición de la sanción, media el traslado del infractor a otro centro de cumplimiento en una clara vulneración del principio de *non bis in idem*–, por lo que habría de exigirse que la ejecución de la sanción fuera inminente tras declararse su firmeza para no agravar los efectos disciplinarios de forma encubierta. Considerando que los plazos de cancelación no pueden empezar a correr hasta que las sanciones no son ejecutadas y que las consecuencias de tener anotaciones en el expediente disciplinario son muy perjudiciales para la progresividad del penado –y, por ende, para su tratamiento–, es inadmisibles que en la actualidad haya reclusos dirigiéndose a los JVP para solicitar cumplir sanciones cuya firmeza fue declarada hace varios meses o, en el peor de los casos, incluso, hace más de un año.

Otras cuestiones sobre las que se podría reflexionar para valorar los déficits de garantías del régimen sancionador penitenciario redundan en los principios de legalidad, proporcionalidad o responsabilidad, entre otros<sup>56</sup>. Así, debe hacerse notar que las normas sancionadoras afectan negativamente al desarrollo de los derechos fundamentales de las personas y que, por lo tanto, las mismas habrían de estar sujetas al principio de reserva de ley orgánica<sup>57</sup>. Por otra parte, también es criticable que la norma no distinga entre la autoría y la participación, la conducta dolosa y la imprudente o la propia consumación del grado de tentativa, entre otros extremos<sup>58</sup>. La indefinición habida en torno a estas y otras cuestiones impide que la potestad disciplinaria pueda ser ajustada y proporcional, facilitando que los reclusos la perciban como ilegítima, arbitraria e incluso abusiva. Teniendo en cuenta que, además, el proceso sancionador tiene lugar en sede administrativa y que, por lo tanto, los reclusos no pueden ser asistidos por los letrados de

---

<sup>56</sup> De nuevo, para un análisis pormenorizado de cada uno de los principios informadores de la potestad disciplinaria se remite al trabajo de COLMENAR LAUNES. Del autor, *El régimen disciplinario... op. cit.*, pp. 127 y ss.

<sup>57</sup> Sobre esta materia ha de decirse que la STC 2/1987 –referida anteriormente–, de 21 de enero, sostiene en su FJ 2º que “*en virtud de esa sujeción especial, y en virtud de la efectividad que entraña ese sometimiento singular al poder público, el ius puniendi no es el genérico del Estado, y en tal medida la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, dado el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria, expresiva de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, para determinar en concreto las previsiones legislativas abstractas sobre las conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución*”. Con independencia, pues, de que la jurisprudencia entienda que la relación de sujeción especial se antepone a la reserva de ley, no todas las voces doctrinales lo tienen tan claro.

<sup>58</sup> Estas cuestiones también las plantea CERVELLÓ DONDERIS en *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 355.

la justicia gratuita<sup>59</sup>, es habitual que los mismos sientan que no tienen un auténtico derecho a la defensa y ni tan siquiera a la presunción de inocencia<sup>60</sup>.

La repercusión que todas estas disfunciones tienen para el conjunto del sistema penal y, sobre todo, para el devenir concreto de todas y cada una de las personas que cumplen una pena privativa de libertad, es nefasta. Se ha dicho ya que los reclusos con anotaciones disciplinarias en su expediente son la norma y no la excepción, por lo que, si se tiene en cuenta que la ausencia de sanciones es un requisito *sine qua non* para poder transitar paulatinamente hacia la libertad, es ineludible llegar a la conclusión de que todos los aspectos mejorables del régimen sancionador disciplinario afectan negativa y transversalmente a la progresividad del sistema de ejecución penal. El hecho de que tales anotaciones disciplinarias incidan desfavorablemente en el acceso de los penados a la libertad condicional no es más que el resultado de un inevitable efecto dominó: las faltas disciplinarias dificultan el acceso a la libertad condicional porque, previamente, obstaculizan también el acceso al tercer grado y a los permisos de salida. Cuanto más tarden los penados en acceder a la vía regular del permiso –y en estabilizarse en la misma sin protagonizar incidentes disciplinarios–, más tardarán también en acceder al tercer grado y, por lo tanto, a la propia libertad condicional.

---

<sup>59</sup> Con independencia de que el art. 1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (BOE nº 11, de 12/01/1996) establezca que este servicio público se extiende a todos los procesos judiciales con carácter general, el art. 6.3 de la misma ley prevé la “*defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en el procedimiento judicial, cuando la intervención de estos profesionales se legalmente preceptiva*”. Dado que los presos y penados tienen legitimación activa para acceder en su propio nombre e interés al JVP –y, por lo tanto, la intervención de los profesionales no es legalmente preceptiva ante esta instancia judicial–, los internos no tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita, ni en el momento de desarrollarse el procedimiento sancionador en sede administrativa, ni en el momento de recurrir el acuerdo sancionador ante el órgano jurisdiccional –si quisieran recurrirlo–.

<sup>60</sup> Por lo apuntado en la nota a pie de página inmediatamente anterior y por los perjuicios que les ocasiona a los reclusos tener anotaciones vigentes en su expediente disciplinario –esto es, sanciones pendientes de cancelación–, muchos renuncian a sus derechos de impugnación de la sanción ante el JVP. Ello sucede porque muchas veces entienden que les es más favorable cumplir la sanción cuanto antes para poder cancelarla a la mayor brevedad posible, considerando que el eventual proceso de revisión judicial –que, ni saben lo que puede alargarse en el tiempo, ni el resultado que finalmente puede tener– supondría alargar la vigencia de la anotación disciplinaria en su expediente de forma indeterminada. Dado que la ejecución de la sanción les permite determinar el momento en que la misma estará cancelada –y ello porque tal cancelación atiende a plazos fijos, que pueden incluso reducirse con notas meritorias y recompensas–, no es infrecuente que decidan conformarse con la sanción que se les impone, si bien tampoco lo es que las mismas generen sentimientos de resignación y desconfianza hacia la administración, en particular, y hacia el sistema de Derecho que, en su conjunto, no se preocupa por su derecho a la defensa o a la presunción de inocencia.

***a) Claves de las reformas a adoptar en materia disciplinaria***

- Superar la dispersión normativa con que se regula el régimen disciplinario en la actualidad;
- Adecuar los tipos de las distintas infracciones disciplinarias a las garantías que definen el derecho sancionador vigente –definiendo las conductas reprochables con claridad, concisión y precisión–;
- Implementar reglas de medición de la sanción imponible que respeten las exigencias del principio de proporcionalidad;
- Establecer una correlación indubitada entre las infracciones y las sanciones que deban imponerse;
- Reducir los plazos de que dispone la administración para ejecutar las sanciones;
- Garantizar el derecho de defensa y la presunción de inocencia de los infractores, entre otras cuestiones de igual importancia.

**1.2.2. Los permisos de salida**

La concesión de los permisos ordinarios de salida constituye uno de los puntos de inflexión más importantes del cumplimiento de las condenas. Son la institución por la que la gran mayoría de los penados –los clasificados en segundo grado– pueden volver a disfrutar en libertad del mundo exterior y, por lo tanto, la única a cuyo reconocimiento aspiran durante la fase inicial –y no tan inicial, dada la praxis administrativa y judicial en términos de concesión– de su condena. Constituyen un momento muy ansiado para la mayoría de los reclusos, pero también uno de los más difíciles<sup>61</sup>: reconectar con el mundo exterior tras el lapso temporal transcurrido en el encierro es siempre un gran desafío.

Los permisos rompen siempre y de forma necesaria con la dinámica de prisionización a que la institución acostumbra a los penados, por lo que la vuelta al exterior provoca nervios, inseguridades y miedos que resultan de las dificultades adaptativas que el mundo

---

<sup>61</sup> Paradójicamente, también es esta una de las instituciones sobre la que más se quejan los penados. Seguidamente se abordarán algunos de los motivos por los que se plantean tales quejas, pero es relevante destacar que, según la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria de Cataluña, más del 30% de los procedimientos registrados ante la jurisdicción penitenciaria refieren a materia de permisos de salida. V. ROVIRA, M., LARRAURI, E. y ALARCÓN, P., “La concesión de permisos penitenciarios”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 20-02, 2018, p. 2 (nota al pie nº 2). Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-02.pdf> [último acceso de 25/04/2021].

real les deparará al salir<sup>62</sup>. Desaprender las conductas interiorizadas en el ambiente hostil de prisión para volver a reaprender las propias de la vida en libertad, sin duda, es uno de los motivos por los que han de evitarse a toda costa las excarcelaciones abruptas. Dado que la progresión al tercer grado desde el régimen ordinario suele producirse cuando el reo ya disfruta de permisos regulares, la angustia que generan los primeros permisos suele ser mayor a la de la propia progresión a la semilibertad<sup>63</sup>.

La relevancia y trascendencia que esta institución ostenta para el individuo, para su *iter* penitenciario y para el cumplimiento de los fines a los que la pena debe aspirar, por lo tanto, son indiscutibles: si el sistema se autodefine como progresivo para facilitar la reinserción social de los penados, necesariamente se ha de contar con un modelo funcional de obtención y disfrute de permisos ordinarios.

Actualmente, los requisitos que establece la LOGP para el reconocimiento de las salidas son únicamente tres: estar clasificado en segundo o tercer grado, haber cumplido una cuarta parte de la condena –al menos– y no observar mala conducta<sup>64</sup>. Es preciso hacer una breve reflexión sobre la concurrencia de las condiciones que prevé la LOGP para poder optar a esta institución de salida, pero seguidamente se comprobará que las exigencias administrativas y jurisprudenciales que se requieren en la práctica no coinciden con las legalmente previstas.

En primer lugar, en lo que respecta al requisito de la clasificación, es necesario revelar que quien suscribe es partidaria de la plena abolición del régimen de primer grado o aislamiento<sup>65</sup>. La implementación de los modelos de seguridad dinámicos antevistos, así

---

<sup>62</sup> Tales dificultades se evidencian al considerar el gap tecnológico al que se enfrentan los penados cuando salen al exterior, pues en prisión el uso doméstico de la tecnología no tiene ningún tipo de cabida –los centros penitenciarios prohíben el uso de teléfonos móviles– y en el medio abierto el sector tecnológico avanza a gran velocidad. La adaptación en estos sentidos no resulta nada sencilla para los penados –y, especialmente, para aquellos que han cumplidos largas campañas de privación de libertad–.

<sup>63</sup> En este sentido, también la aproximación a la fecha del licenciamiento total produce una gran sensación de miedo y ansiedad entre los penados cuando su excarcelación se produce desde el segundo grado de clasificación penitenciaria.

<sup>64</sup> El art. 47.2 LOGP lo establece en los siguientes términos: “[...] 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 y tercer grado, respectivamente, siempre que hayan extinguido la cuarta parte de la condena y no observen mala conducta”.

<sup>65</sup> El pensamiento de Ferrajoli explica a la perfección esta toma de postura, pues sigue siendo cierto que “*el sistema penal, aún rodeado de límites y garantías, conserva una intrínseca brutalidad que hace incierta su legitimidad moral y política. La pena, cualquiera que sea la forma en que se justifique y circunscriba, es en efecto una segunda violencia que se añade al delito y que está programada y puesta en acto por una colectividad organizada contra un individuo*”. Qué duda cabe de que es el régimen de primer grado o

como la mejora general del clima habido en las prisiones mediante la humanización, el reconocimiento y la dignificación de los reclusos permitiría reservar el aislamiento para aquellas situaciones en las que, puntualmente, fuera preciso neutralizar los conflictos o controversias que eventualmente pudieran producirse<sup>66</sup>. Para ello, no es preciso mantener en nuestro sistema la previsión específica de un régimen de vida tan perverso, contraproducente y dañino –no solamente para el penado, sino también para la propia administración y el conjunto de la sociedad– que permite que el aislamiento se produzca de forma indefinida<sup>67</sup>. Suprimiendo la posibilidad de que las personas puedan ser aisladas

---

aislamiento el que mejor evidencia la *brutalidad* a que se refería Ferrajoli y el que más exige una reflexión constante sobre la legitimidad de su existencia. Del autor, *Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995, p. 21.

<sup>66</sup> Asimismo, también sería preciso resolver el problema tan grave que hay en las prisiones con respecto a quienes padecen dolencias o trastornos mentales. Muchas de las personas que hay en régimen cerrado no consiguen adaptarse a los regímenes ordinarios de convivencia por los desórdenes mentales que presentan, así que es necesario hallar una solución a este gravísimo problema. La institución penitenciaria no es una institución psiquiátrica y, por lo tanto, no está preparada para atender y asistir a tales personas tal y como su condición requeriría. El aislamiento es la única herramienta de la que muchas veces puede disponer la administración para neutralizar los peligros que los enfermos pueden generar a consecuencia de su patología, pero esa no parece ser una buena solución –ni siquiera una aceptable– para resolver este problema. Los datos oficiales indican que el 29’9% de los reclusos y el 42’5% de las reclusas han sido diagnosticados alguna vez por algún tipo de trastorno mental –SGIP, Informe General 2018, Ministerio del Interior, 2019, p. 224. Disponible en línea: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe\\_General\\_IIPP\\_2019\\_12615039X.pdf/6c227fde-3cee-43f7-b061-666bca7ac514](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe_General_IIPP_2019_12615039X.pdf/6c227fde-3cee-43f7-b061-666bca7ac514) [último acceso de 20/05/2021]–. Por su parte, en el año 2013, Fundación Manantial –especializada en la atención a los enfermos mentales– hacía constar en su documental *Fuera de lugar* que “en España hay más de 28.000 ciudadanos con trastorno mental en prisión” –GUILLÉN-CUERVO, F., *Fuera de lugar* [documental], The Ant Company, Madrid 2013. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=cEjUz8UYtnw&t=55s> [último acceso de 20/05/2021]–. Las cifras permiten sostener que este no es un problema menor, máxime teniendo en cuenta que en no pocas ocasiones el proceso penal se cursa –probablemente por falta de medios y acumulación de trabajo– sin un juicio real sobre la imputabilidad de los infractores. Sobre las causas y consecuencias de estos problemas, UCELAY, P., “Enfermos mentales en prisión: RIESGOS”, [Blog] *Jurista de prisiones*, 3 de mayo de 2015. Disponible en línea: <https://juristadepresiones.com/enfermos-mentales-en-prision-riesgos/> [último acceso de 20/05/2021].

<sup>67</sup> Con independencia de que la revisión de esta modalidad de vida se lleve a cabo cada tres meses en virtud del art. 92.3 RP, no pocas personas extinguen varios años de sus condenas –en ocasiones, más de 10 años, de 15 e incluso de 20 años– en el régimen de aislamiento penitenciario más estricto. La *brutalidad* de este régimen de vida es perfectamente explicada por quienes la han padecido y, si bien muchos de los testimonios subsiguientemente mencionados refieren internamientos anteriores a 1996 –fecha en la que entró en vigor el art. 92.3 RP referido–, también el Reglamento Penitenciario de 1981 preveía en su art. 34.4 que la revisión de esta modalidad de vida en aislamiento se revisara como máximo cada tres meses. Algunos de los testimonios más ilustrativos sobre esta materia son los de los ya fallecidos TARRÍO, X., *Huye, hombre huye: Diario de un preso FIES (Ficheros Internos de Especial Seguimiento)*, Virus, Barcelona, 1997 y ZAMORO, P., *A ambos lados del muro*, Txalaparta, Navarra, 2005; el de ÁVILA NAVAS, J., *Un resquicio para levantarse. Historia subjetiva de la Asociación de Presos en Régimen Especial*, Imperdible, Madrid, 2014 –que, pese a encontrarse actualmente en libertad condicional, no extinguirá la totalidad de su condena hasta el año 2034–; y el de POMBO DA SILVA, G., *Diario e ideario de un delincuente*, Klinamen, Madrid, 2006 –que, pese a haber sido excarcelado en el año 2016 tras cumplir más de 30 años de prisión, debido a una interpretación torticera del derecho internacional y pese a haberse reconocido, además, que no podía seguir privado de libertad por haberse vulnerado el principio de especialidad de las OEDE, recientemente ha vuelto a ser encarcelado para seguir cumpliendo una parte de la condena que ya extinguió, que está redimida por el Código Penal de 1973 y que pune hechos delictivos

bajo este régimen de primer grado durante el cumplimiento de la condena, la previsión de un requisito relacionado con la clasificación penitenciaria para disfrutar de los permisos ordinarios deviene estéril.

En segundo lugar, en lo que refiere a la fracción de condena que se ha de cumplir antes de poder disfrutar de las salidas, se entiende que lo más beneficioso sería abogar por la supresión a cualquier referencia de naturaleza temporal para posibilitar su disfrute<sup>68</sup>. Es sabido que las penas han de acometer varias finalidades, que una de ellas es la propiamente retributiva y que la determinación de fracciones específicas para el acceso a algunas instituciones penitenciarias –las que flexibilizan el régimen de vida en prisión<sup>69</sup>– contradice el principio de individualización científica, precisamente, para alzaprimar el sentido retributivo e intimidatorio de la pena en sus distintos estadios de cumplimiento. Se considera que tal exigencia temporal es contraproducente en todos los casos –y ello porque puede hacer que el penado experimente una involución en su conducta al mantenerse en un régimen de vida más restrictivo del que sería merecedor por sus capacidades–, pero sobre todo lo es cuando el penado establece una primera toma de contacto con la institución.

Actualmente, la lejanía de las fechas previstas para el cumplimiento de las 3/4 partes de la condena y la propia relativa al licenciamiento definitivo es invocada con asiduidad para denegar la concesión de los permisos ordinarios<sup>70</sup>. Jurisprudencialmente se ha venido

---

de comienzos de los años 90–. Tanto el primero como el último pueden encontrarse en línea en los siguientes enlaces: TARRÍO en <https://www.rebellion.org/docs/127675.pdf> [último acceso de 27/04/2021], POMBO DA SILVA en <http://klinamen.org/wp-content/uploads/2020/04/Diario-e-ideario-de-un-delincuente-klinamen.pdf> [último acceso de 27/04/2021].

<sup>68</sup> Asimismo, si bien anteriormente pudo haberse mencionado que la naturaleza jurídica de esta institución también ha dado lugar a múltiples debates, sería coherente que se reconocieran como un derecho subjetivo del penado: “[...] resulta incongruente establecer la resocialización como meta nuclear de las instituciones penitenciarias y simultáneamente restringir al recluso, en base a razones ajenas a esa meta, las posibilidades de entablar relaciones con el mundo libre. Si las penas privativas de libertad y su ejecución vienen marcadas por una finalidad que no pueden eludir (aunque no sea la única), lo lógico es considerar que la persona privada de libertad tiene ‘derecho’ a ella”. GÓMEZ LÓPEZ, R. y RODRÍGUEZ MORO, L., “Los permisos ordinarios de salida: antecedentes, regulación vigente y reflexiones críticas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n° 19, 2015, pp. 409. Disponible en línea: [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD\\_2015\\_19\\_art\\_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD_2015_19_art_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [último acceso de 27/04/2021].

<sup>69</sup> Ejemplos de ello son los permisos de salida ordinarios, que exigen el cumplimiento de un cuarto de la condena; el acceso al tercer grado, que en ocasiones puede requerir el cumplimiento de la mitad de la condena; y el propio acceso a la libertad condicional, que también cuenta con un catálogo de plazos a cumplir para la concesión de sus distintas modalidades.

<sup>70</sup> En su momento, la STC n° 112/1996, de 24 de junio, estableció que la motivación para denegar la concesión de los permisos no podía basarse ni en informes estereotipados ni en el tiempo de condena que aún le restara al penado para la excarcelación, pues se entendía que tales razonamientos limitaban las



confirmando la tesis de la administración por la que, cuanto mayor es el tiempo pendiente de cumplimiento, mayor es también la posibilidad de aprovechar el permiso para darse a la fuga. Tal planteamiento podría asumirse de no ser porque los datos se pronuncian a favor de los penados, que en su inmensa mayoría emplean los permisos para los fines preparatorios para los que fueron concebidos, y no para quebrantar<sup>71</sup>.

La potenciación transversal del sistema progresivo requiere que la judicatura deje de validar fundamentos extralegales para denegar la concesión de los permisos, ya que, lejos de interesar únicamente que la progresividad se potencie en las últimas fases de la condena, hacerlo también en las intermedias o incluso en las iniciales es clave para fomentar el régimen abierto del tercer grado, para garantizar un mayor acceso a la libertad condicional y para reducir la fobia administrativa y judicial a la fuga: cuanta mayor certeza tenga el penado sobre su régimen de salidas y sobre su tránsito paulatino hacia la libertad, menor será la probabilidad de que aproveche sus márgenes deambulatorios para evadirse<sup>72</sup>. El sistema progresivo no puede consistir en que los Jueces y Magistrados invoquen el tiempo de condena pendiente de cumplimiento para dificultar el acceso a

---

posibilidades de resocialización de los reclusos. Aun así, poco después la jurisprudencia de este mismo Tribunal empezaría a protagonizar una involución todavía palpable en esta materia, anticipándose así a las tendencias de endurecimiento penal que el propio legislador asumiría a partir de las reformas de los años 2000. Así, la STC n° 81/1997, de 22 de abril, ya establecería que el tiempo de condena pendiente de cumplimiento sí podría ser invocado como argumento para denegar la concesión de los permisos. También la STC n° 2/1997, de 13 de enero, resolvió expresamente que la consideración de “*la lejanía en la fecha de cumplimiento de las tres cuartas partes de la condena*” para fundamentar la denegación de un permiso no es “*manifiestamente irrazonable o arbitraria*” –FJ 5º–, en tanto que son los órganos jurisdiccionales los que han de interpretar la normativa aplicable a esta institución en relación con la finalidad a la que ha de servir, que no es otra que la preparación para la vida en libertad. Sin haberse retornado al criterio interpretativo anterior, en la actualidad el Tribunal Constitucional sigue validando el empleo de estos criterios extralegales para fundamentar la denegación de los permisos ordinarios. Sobre ello se pronuncia en detalle y de forma crítica, CID MOLINÉ, J., “Derecho a la reinserción social: consideraciones a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional en materia de permisos”, *Jueces para la democracia*, n° 32, 1998, p. 45.

<sup>71</sup> Según CERVELLÓ DONDERIS, solo el 0’2% de los penados que salen de permiso hacen un mal uso del mismo. De la autora, *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 306.

<sup>72</sup> De hecho, es precisamente lo contrario lo que puede llegar a generar más dudas en el penado; es decir, si se le han concedido los permisos a destiempo –teniendo que recurrirlos de forma reiterada pese a cumplir con los requisitos que la legalidad exigía–, puede que a la hora de retornar al centro penitenciario tenga más dudas de las que podría tener si se hubiera actuado conforme a las expectativas que legítimamente él se hubiera podido crear con base en la norma. Por otra parte, debe asumirse también que, por norma general, los penados no quieren tener que vivir en la clandestinidad –y ello porque, además de tener muy pocas probabilidades de éxito, esconderse en los tiempos que corren no es tan fácil–, por lo que no es realista creer que estas personas aspiran a vivir en la sombra tanto como se invoca en sede judicial. Lo más adecuado para evitar que quebranten durante el disfrute de sus permisos, en cualquier caso, es maximizar sus niveles de certeza jurídica en lo que respecta a la frecuencia y periodicidad de sus salidas, garantizándoles siempre el trato que es previsible conforme a la ley –esto es, sin adicionar motivos que puedan obstaculizar su progresión–.

regímenes más favorables cuando los penados fueran merecedores de ello, sino que ha de reinterpretarse para posibilitar y facilitar que las concesiones de permisos y progresiones de grado puedan reconocerse de forma individualizada cuando corresponda –esto es, con independencia del tiempo pendiente o transcurrido de cumplimiento–. Si bien los datos sobre permisos empleados para el quebrantamiento avalan *per se* esta tesis, mucho más lo haría que los reclusos tuvieran la garantía y el convencimiento de que en ningún caso el tiempo pendiente va a poder ser un factor que afecte negativamente a la determinación del régimen de vida merecido<sup>73</sup>.

Otra ventaja que ofrece la supresión del requisito temporal para el acceso a los permisos es que el riesgo de prisionización se reduce a su mínima expresión<sup>74</sup>. Los patrones y conductas que interioriza el preso dependen en buena medida de cómo se haya producido su ingreso en la institución, pues son precisamente sus primeras impresiones las que determinan la puesta en marcha de unos u otros mecanismos de defensa para adaptarse a su nuevo contexto de vida. En este sentido, evidentemente, no es lo mismo entrar en la cárcel sabiendo que hasta el cumplimiento de la 1/4 parte de la condena –por lo menos– el encierro va a ser ininterrumpido, que hacerlo contando con la posibilidad de estar saliendo en un breve lapso de tiempo –y ello con independencia de que en este momento tan incipiente de la condena las salidas pudieran configurarse con una duración menor para no orillar en exceso el resto de finalidades penales–<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Esta idea puede relacionarse con el concepto del “*desempeño moral*” que acuña LIEBLING para estudiar la calidad de vida en las prisiones y que, básicamente, refiere a los aspectos interpersonales del tratamiento penitenciario –al trato legítimo, al trato respetuoso, al trato humanitario...–. LIEBLING entiende que, pese a que las relaciones entre los reclusos y el personal son desequilibradas en términos de poder, las prisiones constituyen comunidades *morales* que han de experimentarse como tal. MARTÍ BARRACHINA analiza los distintos indicadores que pueden tenerse en cuenta para medir la calidad de vida en prisión, siendo el desempeño moral de LIEBLING uno de los que analiza. MARTÍ BARRACHINA, M., “El estudio de la calidad de vida en prisión. Una revisión bibliográfica de la investigación en España y principales planteamientos internacional”, *InDret*, núm. 3, 2017, p. 21. Disponible en línea: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1308.pdf> [último acceso de 20/04/2021].

<sup>74</sup> En este sentido, apunta CERVELLÓ DONDERIS a la necesidad de reflexionar sobre las consecuencias que derivan de la denegación de los permisos en términos de “*cronificación y deterioro de una persona como delincuente*” o de “*desconfianza en el sistema*”. De la autora, *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 306.

<sup>75</sup> Tal posibilidad, además, no puede reputarse incompatible con el fin retributivo de las penas *per se*, pues los aspectos sustantivos de la privación de libertad no se ven afectados por los términos de la ejecución penitenciaria. El hecho de poder determinar la duración, la frecuencia y las condiciones que deban cumplirse durante los permisos ordinarios de salida, por otra parte, permite modular el grado de aflicción con que se quieran conceder. Las salidas no pueden entenderse como una concesión gratuita que vacíe la pena de contenido, pero sí como un derecho del penado por el que se le pueden imponer mayores responsabilidades: comparecencia diaria ante los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, realización

Tal posibilidad permitiría salvaguardar muchos de los vínculos que los penados han de sacrificar con su entrada en prisión<sup>76</sup>, además de una mayor motivación y predisposición a la buena conducta desde la fase inicial de la condena. Es fácilmente previsible que ello también pudiera contribuir a la mejora del clima general de la institución y, por ende, a una potenciación natural de la progresividad con que se ha conferido el sistema, ya que, cuanto antes puedan acceder los penados a la vía del permiso ordinario regular, antes podrán acceder a regímenes más favorables de paulatina libertad –como el propio del tercer grado o la libertad condicional–.

Si bien podría pensarse que el presente planteamiento peca de permisivo y tolerante para con quienes delinquen, es en la exigencia del tercero de los requisitos –no observar mala conducta– donde ha de recaer el peso de la decisión que acuerde o deniegue la concesión de los permisos. No se trata de actuar con benevolencia frente al delito, sino de fomentar que el penado pueda ir asumiendo las responsabilidades para las que demuestre estar capacitado. La infantilización de los reclusos –esto es, la dispensa de las responsabilidades que podrían asumir; ya que actualmente los penados, desde un punto de vista material, tienen una autonomía de decisión nula y no tienen que preocuparse siquiera de qué comer o qué vestir– constituye un flaco favor a su preparación para la vida en libertad, por lo que ha de dejar de entenderse que los permisos son premios, recompensas o actos de favor. Las salidas ordinarias son una responsabilidad que el penado ha de asumir para poder progresar en la ejecución de su condena: ni son un vaciado del contenido de la pena, ni son una dispensa de la aflicción intrínseca a la privación de libertad.

A los efectos de poder determinar la concesión o denegación de los permisos ordinarios, es fundamental que la persona “*no observe mala conducta*”. Sobre esta cuestión se volverá tangencialmente a continuación para analizar los instrumentos predictivos de valoración del riesgo de quebrantamiento, pero con el fin de relacionarla con las disfunciones que se exponían anteriormente al tratar el régimen disciplinario, debe

---

de analíticas de comprobación de consumo de estupefacientes al volver, acompañamiento de un familiar en el momento de la recogida y el retorno, uso de medios telemáticos con control por GPS, etc.

<sup>76</sup> Las visitas que se realizan a través de los locutorios para comunicar con los reclusos permiten la presencia de un máximo de hasta 4 personas –máximo reducido a dos personas durante la crisis sanitaria–, por lo que buena parte de sus vínculos sociales y familiares quedan en *stand by* tras producirse el ingreso en la institución –o relegados a la correspondencia postal y al contacto telefónico, que también presenta grandes limitaciones regimentales–.

señalarse que la Instrucción 1/2012 de la SGIP equipara –y objetiva– “*la no existencia de mala conducta*” a la no existencia de “*sanciones firmes y sin cancelar, por faltas graves o muy graves*”<sup>77</sup>. En un sentido análogo, asimismo, si el penado incurre en responsabilidad disciplinaria tras la concesión del permiso –esto es, estando a la espera de su disfrute–, el Director del establecimiento podrá suspendersele “*por haberse modificado las circunstancias que propiciaron su concesión*”<sup>78</sup>, por lo que el expediente disciplinario del penado vuelve a erigirse en una pieza clave para el disfrute de las salidas ordinarias.

Por último, antes de pasar a analizar otros problemas específicos que se plantean en torno a tan imprescindible institución, ha de señalarse que actualmente las Juntas de Tratamiento solo pueden entrar a valorar la conveniencia de conceder o denegar los permisos de quienes lo solicitaran expresamente –art. 160.1 RP–. No existe la posibilidad de que dicho procedimiento sea acordado de oficio, por lo que sería deseable que la norma se modificara en estos términos para una mejor incardinación del instituto en el sistema. Tal y como sucede en lo que respecta a las revisiones de grado –que son periódicas y se producen sin que medie solicitud alguna al efecto–, sería interesante suprimir el trámite de solicitud del preso para que el estudio de los permisos pudiera llevarse a cabo también de oficio. En este orden de ideas, sería conveniente que tal revisión para acceder a las salidas se produjera cada tres meses, desde el comienzo de la condena hasta el momento de su concesión, tal y como ya se viene haciendo en la praxis –aunque a petición del interesado y sin que la concesión de los mismos altere o modifique el procedimiento a seguir–<sup>79</sup>. Ello sería más coherente con el papel que los mismos han de jugar en el tránsito escalonado hacia la libertad.

---

<sup>77</sup> Instrucción 1/2012 de la SGIP, de 2 de abril de 2012, sobre permisos de salida y salidas programadas, p. 7. Disponible en línea:

[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/gl/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion\\_penitenciario\\_1\\_2012.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/gl/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion_penitenciario_1_2012.pdf) [último acceso de 10/03/2021].

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 15; si bien la Instrucción se ciñe al contenido del art. 157.1 RP, que establece que “*cuando antes de iniciarse el disfrute de un permiso ordinario o extraordinario, se produzcan hechos que modifiquen las circunstancias que propiciaron su concesión, la Dirección podrá suspender motivadamente con carácter provisional el permiso, poniéndose en conocimiento de la Autoridad administrativa o judicial competente la suspensión para que resuelva lo que proceda*”.

<sup>79</sup> No en todos los centros las solicitudes de permiso se revisan cada 3 meses –en algunos centros se revisan cada 4 meses, o incluso cada 6 meses–. No obstante, atendiendo a la relevancia que el principio de individualización ha de detentar en esta materia y, por otra parte, a la urgencia con que las primeras salidas ordinarias han de resolverse para evitar que el conjunto de la ejecución penal pueda ser contraproducente, se entiende que el plazo de 3 meses es el más adecuado.

Pese a lo anterior, con independencia de que anteriormente se haya criticado que la ejecución de la condena pueda convertirse en un bien de libre disposición para el penado, también se entiende pertinente que el mismo pudiera oponerse al disfrute de los permisos que le hubieran concedido de oficio si llegara el caso de no querer emplearlos –por ejemplo, si su familia residiera en una provincia distinta y tuviera que hacer largos desplazamientos para poder disfrutarlos–. Dado que la intermitencia de estas salidas tan cortas puede generar costes e inconvenientes logísticos y de gestión individual o familiar, no se cree oportuno que su disfrute frecuente haya de ser obligado –aunque sí recomendado y fomentado, en virtud de la filosofía progresiva que inspira todo el sistema–, a diferencia de lo que sucede con el régimen de tercer grado y libertad condicional, que sí se entiende han de ser indisponibles en todo caso por ofrecer un potencial resocializador irrenunciable.

**a) *El empleo de técnicas actuariales en la medición del riesgo***

La impronta de la “*nueva penología*” –o “*New Penology*”– en el sistema de ejecución penitenciaria se evidencia al abordar la figura de los permisos penitenciarios. Esta concepción contemporánea de la política criminal –que aparecería a finales de los años 70 en Estados Unidos– se caracteriza por identificar, clasificar y gestionar los riesgos habidos en la sociedad confiando en la capacidad predictiva de los métodos e instrumentos estadísticos y actuariales<sup>80</sup>. De este modo, la justicia actuarial parte de la identificación y determinación de los grupos poblacionales que más riesgo ofrecen en virtud de la estadística –cuyas variables atienden a la voluntad subjetiva de quien elabora los instrumentos de medición, que es quien decide qué es un riesgo y qué no lo es<sup>81</sup>–, para gestionar tales peligros de forma colectiva. La nota personalísima del Derecho penal se omite en beneficio de la utilidad y la eficiencia, por lo que es la racionalidad económica, la preocupación por los costes que genera combatir la delincuencia y el fracaso del

---

<sup>80</sup> RIVERA BEIRAS, I., “Actuarialismo penitenciario. Su recepción en España”, *Revista Crítica Penal y Poder*, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, núm. 9, septiembre - 2015, p. 106. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5313077> [último acceso de 27/04/2021].

<sup>81</sup> No puede dejar de mencionarse que “*en la construcción de estos peligros y riesgos siempre han jugado un papel determinante los medios de comunicación para la difusión de alarmas sociales*”. *Ibidem*, p. 107.

modelo resocializador lo que a la postre permite que estas nuevas tendencias político-criminales prosperen<sup>82</sup>.

En el ámbito de los permisos penitenciarios, el empleo de técnicas actuariales para identificar y gestionar los riesgos a que pudieran dar lugar tales salidas contradice el principio de individualización científica<sup>83</sup>. El riesgo, al igual que la peligrosidad de las personas, no puede medirse de forma objetiva<sup>84</sup>: no puede representarse con el porcentaje que resulte de la aplicación de unas variables de naturaleza actuariales. Actualmente, la administración se vale de estos instrumentos para determinar la concesión o denegación de los permisos de salida: la *Tabla de Variables de Riesgo* –que es el instrumento de medición de riesgo utilizado en las prisiones de la SGIP<sup>85</sup>; junto a la *Tabla de Concurrencia de Circunstancias Peculiares*, que se emplea adicionalmente de forma complementaria en determinados supuestos<sup>86</sup>– contiene diez variables cuya consideración

---

<sup>82</sup> BRANDARIZ GARCÍA analiza estas cuestiones en múltiples de sus trabajos, pero una síntesis de la materia puede encontrarse en su artículo “La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas”, *InDret*, núm. 2, 2014, p. 8. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/289829/378138> [último acceso de 27/04/2021].

<sup>83</sup> En idéntico sentido, GÓMEZ LÓPEZ, R. y RODRÍGUEZ MORO, L., “Los permisos ordinarios... *op. cit.*”, p. 408; RÍOS MARTÍN, J. C., *Manual de ejecución penitenciaria, Defenderse de la cárcel*, 7ª edición, Colex, Madrid, 2014, p. 264.

<sup>84</sup> De hecho, MARTÍNEZ GARAY lleva a cabo un estudio empírico sobre estas cuestiones para acabar comprobando que “*el número de falsos positivos es cinco veces superior al verdaderos positivos, o, dicho de otra manera, en el 80% de los informes en los que se consideró que el sujeto era peligroso la realidad desmintió la predicción*”. La autora sostiene que la peligrosidad es fuertemente sobreestimada y que los falsos positivos son superiores a los verdaderos positivos, por lo que el empleo de estos mecanismos para prever la peligrosidad de las personas no es nada infalible. De la autora, “La incertidumbre de los pronósticos de peligrosidad: consecuencias para la dogmática de las medidas de seguridad”, *InDret*, núm. 2, 2014, p. 26. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/289824/378133> [último acceso de 27/04/2021].

<sup>85</sup> En la administración de Cataluña, el protocolo análogo que se estaría utilizando para valoración del riesgo de quebrantamiento es el RisCanvi. Una breve presentación del mismo puede encontrarse en FÉREZ-MANGAS, D. y ANDRÉS-PUEYO, A., “Eficacia predictiva en la valoración del riesgo del quebrantamiento de permisos penitenciarios”, *La Ley Penal*, nº 134, septiembre-octubre, 2018, pp. 5 y ss. Disponible en línea: <http://www.ub.edu/geav/wp-content/uploads/2018/11/LA-LEY-Penal-n%C2%BA-1342c-septiembre-octubre-2018-1.pdf> [último acceso de 27/04/2021]. Según estos autores, la capacidad predictiva del RisCanvi es mayor a la de las tablas empleadas por la SGIP, y ello porque el RisCanvi es un protocolo multiescala de elaboración más actual. También LARRAURI evidencia las distinciones habidas entre la administración general y la catalana al poner de relieve que “*en 2016 en España se concedieron 114.374 permisos y ello representa una ratio de 2'58 permisos por preso. Por su parte, en Cataluña se concedieron 42.221 y la ratio es de 5'78 por preso*”. De la autora, “«Se inventan sus leyes... *op. cit.*”, pp. 43 y ss.

<sup>86</sup> La Tabla de Concurrencia de Circunstancias Peculiares (M-CCP) la introduce la Instrucción 22/1996 de la DGIP, de 16 de diciembre, sobre permisos de salida. Disponible en línea: [http://www.acaip.info/info/circulares/1996\\_22.pdf](http://www.acaip.info/info/circulares/1996_22.pdf) [último acceso de 27/04/2021].

arroja un porcentaje para fundamentar la concesión o denegación de la solicitud de permiso<sup>87</sup>.

Si ya de por sí es criticable que la intervención individualizada haya cedido al uso de estas herramientas –que, por otra parte, podrían ser falazmente percibidas como instrumentos de gran eficiencia y eficacia, por cuanto permiten que las tramitaciones burocráticas se ventilen de un plumazo, sin necesidad siquiera de mantener entrevistas personales con los reclusos solicitantes–, mucho más lo es que las variables contempladas no incluyan aspectos dinámicos del tratamiento y sí estáticos del delito. Así, llama la atención –y es absurdo– que incluso la propia ausencia de permisos pueda puntuar negativamente sobre el total del porcentaje a obtener para optar a los mismos, como si dicha ausencia dependiera de la voluntad del penado.

En suma, las 10 variables que incluye esta tabla son: (1) Extranjería, (2) Drogodependencia, (3) Profesionalidad delictiva, (4) Reincidencia, (5) Quebrantamientos, (6) Artículo 10 –régimen cerrado o de aislamiento–, (7) Ausencia de permisos, (8) Deficiencia convivencial, (9) Lejanía de las 3/4 partes, (10) Presiones internas.

Por otra parte, la tabla M-CCP incluye las siguientes circunstancias: (A) Resultado en TVR –puntuación de riesgo igual o superior a 65 en la TVR–, (B) Tipo delictivo –condenado por delito/s contra las personas o contra la libertad sexual–, (C) Organización delictiva –pertenencia a banda armada o de carácter internacional–, (D) Trascendencia social –existencia de especial enseñamiento en la ejecución, pluralidad de víctimas o que estas sean menores de edad o especialmente desamparadas–, (E) Fecha de las 3/4 partes –le reste más de 5 años para el cumplimiento de las 3/4 partes–, (F) Trastorno psicopatológico –alteraciones psicopatológicas de la personalidad en situación descompensada, con mal pronóstico o con ausencia de apoyo exterior–, (G) Resolución de expulsión –existencia de resolución judicial o administrativa de expulsión–. Tal y como puede deducirse, la presencia de alguna de estas circunstancias no viene más que en incrementar el riesgo que hubiera podido resultar de la aplicación de la TVR<sup>88</sup>. De

---

<sup>87</sup> La Tabla de Variables de Riesgo (TVR) la introduce la Instrucción 1/1995 de la DGIP, de 10 de enero, sobre estudio y tramitación de salida. Disponible en línea: [http://www.acaip.info/info/circulares/1995\\_1.pdf](http://www.acaip.info/info/circulares/1995_1.pdf) [último acceso de 27/04/2021].

<sup>88</sup> Y ello debiendo destacar que, tal y como sostienen FÉREZ-MANGAS y ANDRÉS-PUEYO, algunas de las circunstancias tenidas en cuenta en esta tabla de valoración “no son capaces de predecir la conducta

nuevo, es criticable que el propio resultado de la TVR pueda incluirse en esta segunda tabla como un indicador que no va a hacer más que agravar la situación del penado de cara a la obtención de los permisos ordinarios.

Al abordar los fundamentos pragmáticos de la libertad condicional, se ha puesto de relieve la descompensación habida entre los recursos destinados a la seguridad y los recursos destinados al tratamiento. Es cierto que, a consecuencia de ello, debido a la falta de recursos humanos en la dotación de los equipos técnicos, los profesionales dedicados al área del tratamiento se hallan desbordados. No es que únicamente cada uno de ellos pueda llegar a responder de hasta 900 reclusos, es que además su trabajo está excesivamente burocratizado<sup>89</sup>. Debiendo resolver los incidentes que emanan de la propia población reclusa, de la administración penitenciaria y de los distintos Juzgados –que requieren informes a diario–, es lógico que el tratamiento individualizado sea un imposible y es lógico que se empleen técnicas actuariales para poder tramitar con celeridad un número muy elevado de solicitudes de permiso.

Aun así, que sea lógico no significa que sea correcto, ya que el nivel de indefensión que genera el empleo de estos instrumentos es inasumible. Los abogados defensores pueden cuestionar o contradecir los informes individualizados que puedan emitir el psicólogo, el jurista, el educador social, el trabajador social; pero no los porcentajes<sup>90</sup>. ¿Cómo se defiende el recluso de un porcentaje? Teniendo en cuenta, además, que muchas de las variables que conforman esas tablas de medición de riesgos no dependen de la voluntad del penado –como el hecho de ser extranjero, de no haber disfrutado de permisos o de estar lejos de cumplir las 3/4 partes de la condena– la posibilidad de defenderse es mínima, constituyendo ello un obstáculo, no solamente para el acceso a los permisos, sino también para el propio tercer grado o la libertad condicional.

Por otra parte, la presencia de algunas de las variables que puntuarían a favor de la existencia del riesgo puede ser atemporal, permanente e irreversible –como sucede, por

---

*futura que se pretende pronosticar*”: el tipo delictivo, la fecha de las 3/4 partes, la trascendencia social... De los autores, “Eficacia predictiva... *op. cit.*, p. 8.

<sup>89</sup> Estas cuestiones ya han sido expuestas, justificadas y fundamentadas anteriormente.

<sup>90</sup> Ha de señalarse, además, que los porcentajes resultantes de la aplicación de estos instrumentos son los que puede emplear la propia Fiscalía para determinar el sentido de sus informes cuando el penado quisiera acudir a la Audiencia Provincial en apelación. En este sentido, según CERVELLÓ DONDERIS, el Ministerio Fiscal se estaría oponiendo a la concesión de las salidas cuando tales porcentajes de riesgo superaran el 30%. De la autora, *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 311.



ejemplo, con la apreciación de la extranjería, que no va a dejar de concurrir en ningún momento de la condena–, por lo que sería preciso complementar el uso de estos instrumentos con una valoración individual que matizara caso por caso la eventual concurrencia de las distintas circunstancias. En este sentido, por ejemplo, la persona drogodependiente puede no ofrecer ningún riesgo por estar sometida a tratamiento; la aplicación del artículo 10 puede haberse producido hace muchos años; el quebrantamiento, lo mismo; etc.: es necesario que los profesionales técnicos concreten las circunstancias específicas en que concurren las variables que se aprecian para concluir en la existencia de un riesgo de quebrantamiento.

La conclusión que se infiere de la aplicación de todos estos mecanismos actuariales es que, al final, los tres requisitos que legalmente se exigían para la obtención de los permisos ordinarios –el cumplimiento de la 1/4 parte de la condena<sup>91</sup>, la clasificación en segundo o tercer grado y la inobservancia de la mala conducta–, acaban convirtiéndose en un listado de hasta 67 motivos por los que la administración puede acordar la denegación de las salidas<sup>92</sup>. Por ello puede decirse que el uso de estos instrumentos genera

---

<sup>91</sup> Salvando las excepciones en que incurrir los penados a prisión permanente revisable –que pueden optar a la obtención de los permisos de salida a partir de los 8 o 12 años de condena, en función del delito cometido–.

<sup>92</sup> LARRAURI se hace eco de todos ellos, reproduciéndose seguidamente: “A) Requisitos: 1. No encontrarse clasificado en segundo o tercer grado de tratamiento, 2. Existencia de responsabilidades preventivas, 3. No tener extinguida la cuarta parte del total de las condenas, 4. Observar mala conducta. B) Actividad delictiva: 5. Gravedad, 6. Delito que ha generado gran alarma social, 7. Pluralidad de víctimas o especialmente desprotegidas, 8. Trayectoria delictiva consolidada por comisión de numerosos delitos, 9. Tipología delictiva variada, 10. Rápida reincidencia tras anterior excarcelación, 11. Actividad delictiva compleja, que precisa preparación o infraestructura, 12. Escalada en la gravedad de su actividad delictiva, 13. Pertenencia a organización delictiva o de carácter internacional. C) Condenas: 14. Momento inicial de cumplimiento de condena de especial cuantía, 15. Lejanía de la fecha de cumplimiento de los tres cuartos, 16. Responsabilidades penales pendientes de sustanciación. D) Conducta penitenciaria: 17. Sanciones sin cancelar, 18. Comisión de faltas de especial gravedad, 19. Faltas recurridas pendientes de resolución, 20. Expediente disciplinario pendiente de sustanciación, 21. Antecedentes recientes de aplicación del régimen cerrado, 22. Reciente regresión de grado, 23. Irregular evolución penitenciaria. E) Uso de permisos y Libertad condicional: 24. Quebrantamiento con ocasión de permiso, 25. Comisión de delito durante el disfrute de permiso, 26. Incumplimiento de medidas impuestas en anterior permiso, 27. Introducción de sustancias tóxicas tras permiso, 28. Retraso injustificado en permiso anterior, 29. Mal uso de permisos anteriores, 30. Comisión de delito en periodo de libertad condicional, 31. Incumplimiento de reglas de conducta en libertad condicional. F) Drogodependencias: 32. Drogodependencia activa en la actualidad, 33. Alcoholismo grave con significación criminológica, 34. Actividad delictiva ocasionada por drogodependencia no superada, 35. Resultado positivo en analítica de consumo, 36. Negativa a la realización de analíticas de consumo. G) Vinculación: 37. Ausencia de vinculación significativa a efectos de permiso, 38. Entorno social de referencia inadecuado para la reinserción, 39. Condición de extranjero no legalizado en España, sin control externo. H) Actitud hacia la reinserción: 40. No asunción de la responsabilidad civil con la víctima, 41. No asunción de las causas de su conducta delictiva, 42. Falta de participación en las actividades de reinserción ofertadas, 43. Ausencia de motivación hacia el tratamiento y cambio de comportamiento, 44. Distorsiones cognitivas resistentes al cambio, en relación con el delito. I) Personalidad-conducta: 45. Déficits importantes de personalidad, 46. Trastornos Psicopatológicos, 47.

más problemas de los que resuelve. No solo genera una peligrosa desconfianza por parte de los penados hacia el sistema de Derecho, sino que también propicia que deslegitimen a toda la institución en su conjunto. Dado que al final son los reclusos los que asumen las disfunciones a que da lugar la anteposición de la seguridad al tratamiento con la conculcación de sus derechos fundamentales –en especial, su derecho de defensa– es imprescindible abandonar la senda actuarial de la *nueva penología* para recuperar el estudio individualizado: las tornas presupuestarias deben invertirse y el tratamiento penitenciario debe ser la prioridad en pro del buen funcionamiento del sistema progresivo.

### ***b) A vueltas con el Derecho Procesal Penitenciario en materia de permisos***

Dado que la LOGP es más bien escueta al establecer el régimen jurídico de los permisos de salida –únicamente les dedica dos preceptos para regular las clases, duración y requisitos de los mismos<sup>93</sup>– y que no hace ninguna mención al procedimiento de concesión que debe seguirse para su autorización, es preciso cotejar el Reglamento Penitenciario para hallar una regulación más profusa al respecto<sup>94</sup>.

---

*Desadaptación conductual en situaciones de escaso control, 48. Ausencia de hábitos laborales, haciendo del delito un medio de vida, 49. Situación de autoprotección que evidencia conflictos o presiones internas. J) Permiso prematuro: 50. Insuficiente conocimiento del interno por escasa permanencia en el centro, 51. Insuficiente consolidación de factores positivos. K) Tercer grado finalista: 52. Tercer grado para la libertad condicional en su país, sin permisos previos, 53. Tercer grado por enfermedad grave, sin permisos previos. L) Generales: 54. Existencia de variables cualitativas desfavorables, 55. Alta puntuación en la tabla de variables de riesgo, 56. Riesgo significativo de reincidencia, 57. Riesgo significativo de quebrantamiento, 58. Repercusión negativa de la salida para la preparación de su vida en libertad, 59. Repercusión negativa de la salida sobre su programa individual de tratamiento, 60. Falta de suficientes garantías de hacer un buen uso del permiso. M) Tramitación: 61. Menos de tres meses desde anterior estudio, sin cambio de circunstancias, 62. Situación transitoria en el centro, sin permisos previos, 63. Agotamiento de cupo reglamentario de días de permiso. N) Permisos extraordinarios: 64. El motivo no se encuentra entre los recogidos en el art. 47.1 de la LOGP, 65. No consta parentesco en grado suficiente que justifique la salida, 66. Imposibilidad material de realizar la salida con medidas en tiempo adecuado, 67. No disfrute habitual de permisos a efectos del art. 155, 4 y 5 del RP”. De la autora, “«Se inventan sus leyes... op. cit., p. 58.*

<sup>93</sup> V. arts. 47 y 48 LOGP, que constituyen la totalidad del Capítulo VI del Título II dedicado exclusivamente a “Permisos de salida”.

<sup>94</sup> Se insiste en la cuestión procesal porque los permisos de salida son la institución que más saturación genera en los JVP. Las razones se abordan a continuación, pero básicamente puede anticiparse que son la única institución cuyo reconocimiento no impide la puesta en marcha del sistema de recursos una y otra vez para el mantenimiento de dicho reconocimiento. Mejorar este despropósito propiciaría que los JVP pudieran operar con más fluidez, con más garantía y con más margen de maniobra para ocuparse de otras cuestiones. En este sentido, por ejemplo, si se consiguiera racionalizar la carga de trabajo de los JVP, los mismos podrían asumir revisar de oficio el acceso de los penados a la libertad condicional tras el cumplimiento de las 3/4 partes de la condena –y ello con independencia de que la administración pudiera elevar o no el oportuno expediente–: se ganaría en fiscalización de la actividad institucional y en tutela judicial efectiva, por lo que la funcionalidad del sistema judicial ha de ser siempre un punto de interés. Por

En efecto, el texto reglamentario dedica algunos preceptos más al desarrollo de los arts. 47 y 48 de la LOGP, si bien los mismos también son susceptibles de pecar de insuficiencia, tal y como pretenderá demostrar el análisis que sigue a continuación. Dentro del Título VI RP dedicado a los “*permisos de salida*”, podemos hallar un Capítulo I sobre “*clases, duración y requisitos de los permisos*” y un Capítulo II sobre “*procedimiento de concesión*”, que es el que resulta de mayor interés a los efectos de estas páginas.

El art. 47.2 de la LOGP –reproducido a su vez en el art. 154.1 RP– establece que “*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 y tercer grado, respectivamente, siempre que hayan extinguido la cuarta parte de la condena y no observen mala conducta*”. El “*informe del Equipo Técnico*” es, por tanto, el único aspecto de contenido procesal que podría hallarse en el precepto orgánico, ya que la única certeza que puede tenerse sobre el procedimiento de concesión de permisos a tenor de lo establecido por la LOGP es que, en algún momento del mismo, el Equipo Técnico del centro va a tener que emitir un informe sobre la conveniencia del permiso interesado. La LOGP no determina siquiera quién “*podrá conceder*” los permisos de salida –sólo lo hace con respecto a los internos preventivos<sup>95</sup>–, por lo que, siendo esta una materia que incide de forma directa en el tiempo de reclusión efectiva y, por lo tanto, en los derechos fundamentales de los reclusos<sup>96</sup>, es cuestionable desde una perspectiva de legalidad y seguridad jurídica que algunos de los aspectos más relevantes sobre el régimen de salidas se hayan reservado al desarrollo reglamentario y no a la previsión orgánica<sup>97</sup>.

---

todas estas cuestiones, así como por las que se irán referenciando sobre la marcha, es importante volver sobre la cuestión procesal.

<sup>95</sup> Art. 48 LOGP: “*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*”.

<sup>96</sup> En este mismo sentido se pronuncia MARTÍNEZ ESCAMILLA al sostener que “*la fase de ejecución de la sentencia penal no se limita al cumplimiento automatizado de la misma, sino que muchas de las incidencias que durante la ejecución pueden surgir redundan bien en la efectiva duración del encarcelamiento, bien en el mayor o menor contenido aflictivo de la prisión, constituyendo tales decisiones, ejercicio del “ius puniendi” que no concluye con la emisión de una sentencia firme, cuyo ejercicio por imperativo del artículo 25.2 CE debe estar dirigido a la reeducación y reinserción social del penado y por mandato del artículo 117.3 corresponder su ejercicio o estrecho control al Poder Judicial*”. MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., *Los permisos ordinarios...* op. cit., p. 90.

<sup>97</sup> Sobre el principio de legalidad y el desarrollo reglamentario de las previsiones orgánicas en el ámbito penitenciario, CAROU GARCÍA, S., “El principio de legalidad en el Derecho penitenciario español.

Con respecto al procedimiento de concesión de los permisos en sí mismo<sup>98</sup>, el Reglamento Penitenciario establece que la solicitud al efecto debe formularla el propio interesado<sup>99</sup>, que el Equipo Técnico debe informarla de forma preceptiva comprobando la concurrencia de los requisitos “*objetivos*” que exige la Ley<sup>100</sup> y que, valoradas las circunstancias de cada caso y establecidas las condiciones y controles que se consideraran precisos para su eventual disfrute, “*la Junta de Tratamiento acordará la concesión o denegación del permiso solicitado por el interno*”<sup>101</sup>.

Cuando la Junta de Tratamiento acuerda la concesión del permiso solicitado por un penado de segundo grado, el procedimiento no suele ofrecer mayores dificultades. El acuerdo de concesión es elevado junto con el informe del Equipo Técnico al JVP para su autorización<sup>102</sup> y, pese a que el sentido favorable del acuerdo administrativo no sea vinculante para la decisión que tome el órgano jurisdiccional, la práctica demuestra que no suele haber discrepancias en este sentido y que lo más habitual es la autorización de la salida<sup>103</sup>.

Cuando la Junta de Tratamiento acuerda la denegación de la solicitud de permiso, por otra parte, el Reglamento Penitenciario establece en su art. 162 que “*se notificará a éste la decisión motivada con indicación expresa de su derecho a acudir en vía de queja al JVP*”, finalizando en este punto el Capítulo II sobre el “*procedimiento de concesión*”. Con la denegación del acuerdo por parte de la Junta de Tratamiento, pues, finaliza la fase

---

Especial referencia al régimen penitenciario cerrado”, *InDret*, nº 4/2017, pp. 5 y ss. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/332593/423372> [último acceso de 10/03/2021].

<sup>98</sup> En estas páginas, por motivos de interés y espacio, se abordan exclusivamente los permisos ordinarios de los internos ya penados y en segundo grado, pues son los que dan lugar a un mayor número de procedimientos en la práctica y, por tanto, los que ocasionan los problemas que se analizarán más adelante.

<sup>99</sup> V. art. 160.1 RP.

<sup>100</sup> Dado que uno de esos requisitos consiste en “*no observar mala conducta*” –sin que el legislador haya querido precisar o definir los criterios que deberían tenerse en cuenta para entender que se cumple con tal requerimiento–, la objetividad de los mismos puede ponerse en tela de juicio. Sobre el cumplimiento de este requisito, v. MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. en “*Los permisos ordinarios... op. cit.*”, pp. 34 y ss.

<sup>101</sup> V. art. 160.2 RP.

<sup>102</sup> V. art. 161.1 RP.

<sup>103</sup> Quizá porque, tal y como se señalaba anteriormente, los JVP carecen de medios para emitir informes de contraste con respecto a los emanados de la propia administración. No obstante, debe destacarse que sólo el 25’3% de los penados disfrutaban de permisos tras cumplir la ¼ parte de la condena, por lo que es poco habitual que los permisos se concedan sin la puesta en marcha del sistema de recursos. Los datos estadísticos sobre esta materia son analizados de forma crítica e ilustrativa en LARRAURI, E., “«Se inventan sus leyes... op. cit.», pp. 43 y ss.

administrativa del proceso que se sigue cada vez que un penado solicita la autorización de una salida<sup>104</sup>.

i. El procedimiento ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y la Audiencia Provincial

El art. 162 RP especifica que el penado tiene “*derecho a acudir en vía de queja al JVP*” cuando la Junta de Tratamiento acordara la denegación del permiso solicitado, pero lo cierto es que las normas a aplicar a partir de este momento son confusas e insuficientes, cuando no discordantes<sup>105</sup>. La falta de ley procesal a que tanto se ha referido anteriormente se traduce en el pleno abandono de los JVP a su suerte, por lo que no es de extrañar que en este punto del procedimiento las fuentes del mismo se tornen difusas, ambiguas o incluso contradictorias en algunos casos<sup>106</sup>.

La incertidumbre a que da lugar la ausencia de norma se manifiesta en cuestiones tan relevantes como la de los plazos. Si bien es cierto que el penado tiene derecho a “*acudir en vía de queja al JVP*”, también lo es que ni la LOGP ni el RP determinan el tiempo de que dispone para recurrir las decisiones de la Administración Penitenciaria<sup>107</sup>. La única referencia que en este sentido podemos hallar en el RP establece el plazo de cinco días para recurrir las sanciones disciplinarias, pero, considerando el silencio habido con respecto a los acuerdos que resuelven las solicitudes de permiso –y, en realidad, con respecto a cualquier tipo de acto o resolución de la administración penitenciaria, con la salvedad de la materia disciplinaria–, los JVP han considerado en sus criterios de actuación que el plazo para recurrir las resoluciones administrativas debe ser el de un mes<sup>108</sup>, de acuerdo con los plazos de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

---

<sup>104</sup> En este sentido, critica LARRAURI, E., en *Ibidem*, p. 51, que sólo se eleven a la judicatura los acuerdos administrativos favorables a la concesión del permiso, pues ello impide que el JVP supervise de oficio –sin necesidad de que el preso recurra– las solicitudes que la Junta de Tratamiento desestima.

<sup>105</sup> Realidad que ya señalaba GARCÍA VALDÉS, C. en *Comentarios... op. cit.*, p. 256.

<sup>106</sup> Tal y como critica FERNÁNDEZ APARICIO, por ejemplo, al plantear la problemática en torno a las cuestiones de competencia objetiva, territorial y funcional en esta fase del procedimiento penitenciario. V. Del autor, *Derecho Penitenciario. Comentarios prácticos*, Sepin, Madrid, 2007, pp. 145 y ss.

<sup>107</sup> Cuestión que ha sido abordada de forma recurrente por la doctrina. Por todos, GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios... op. cit.*, p. 255.

<sup>108</sup> Criterio de actuación nº 153, publicado en *Criterios de actuación... op. cit.*

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>109</sup>.

Aclarado el plazo de interposición de la queja, lo cierto es que debe reconocerse que el proceso se rige por una gran flexibilidad en los trámites y que los formalismos exigidos en las actuaciones son prácticamente nulos<sup>110</sup>. La falta de ley procesal, así como la relación de sujeción especial que la administración mantiene con los reclusos<sup>111</sup>, impiden que pueda exigirse un mayor rigor formal en la tramitación jurisdiccional de los incidentes que hubiera que resolver, pues lo contrario podría interpretarse como una obstaculización infundada del derecho de defensa –directamente derivado del art. 24 CE–. No obstante ello, reconociéndose positivamente la laxitud formal con que la jurisdicción permite el acceso de los penados a la Justicia, es evidente que en *pro* de la seguridad jurídica tales prácticas deberían estar positivadas en un corpus normativo que se hiciera eco de los principios del proceso, de la legitimación y capacitación procesal o del sistema de alegación y prueba, entre otras cuestiones<sup>112</sup>.

Resuelta la cuestión por el JVP, el penado aún tiene posibilidades de seguir recurriendo el auto jurisdiccional si este se hubiera dictado en un sentido desfavorable para sus legítimos intereses. En este punto del proceso, superada ya la primera toma de contacto con el órgano jurisdiccional, el ámbito procesal penitenciario cuenta con la confusa y desacertada Disposición Adicional Quinta de la LOPJ –a que se ha hecho referencia anteriormente–<sup>113</sup>. Si bien es cierto que su lectura es poco menos que farragosa<sup>114</sup> y que su contenido puede dar lugar a interpretaciones contradictorias sobre el curso que debe

<sup>109</sup> Sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE nº 236, de 02/10/2015), que sigue manteniendo los plazos de un mes para los recursos de alzada y reposición en los arts. 122 y 124, respectivamente.

<sup>110</sup> Sobre los problemas que ello puede acarrear en las peticiones y quejas de naturaleza contencioso-administrativa, CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho Penitenciario... op. cit.*, pp. 179.

<sup>111</sup> Al respecto, MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., “Derechos fundamentales entre rejas: Algunas reflexiones acerca de los derechos fundamentales en el ámbito penitenciario, al tiempo que un comentario de la jurisprudencia constitucional al respecto” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 51, Fasc/Mes 1-3, 1998, pp. 248 y ss. Disponible en línea: <https://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/07/14margarita.pdf> [último acceso de 20/04/2021].

<sup>112</sup> Necesidad a que apunta RODRÍGUEZ ALONSO, A. en *Lecciones de Derecho... op. cit.*, pp. 87 y ss.

<sup>113</sup> Disposición que ha sido criticada en la doctrina de forma unánime, tal y como se lee en PÉREZ CEPEDA, A. I., “Lección 10. El Juez de Vigilancia...”, *op. cit.*, pp. 293 y ss.; RODRÍGUEZ ALONSO, A. en *Lecciones de Derecho... op. cit.*, pp. 88 y ss.; FERNÁNDEZ APARICIO, J. M., *Derecho Penitenciario... op. cit.*, p. 160, entre otros autores.

<sup>114</sup> La misma incluye previsiones tan confusas como la recogida en el párrafo segundo, que reza lo siguiente: “Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en materia de ejecución de penas serán recurribles en apelación y queja ante el tribunal sentenciador, excepto cuando se hayan dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa que no se refiera a la clasificación del penado”.

tener el proceso<sup>115</sup>, también lo es que aclara algunos términos del mismo tras el primer pronunciamiento del JVP.

Así pues, lo primero que establece la mencionada Disposición es que “*contra todos los autos del Juez de Vigilancia Penitenciaria*” cabe interponer recurso de reforma –si bien vuelve a no mencionarse en qué plazo, el art. 211 LECr, que es la norma de aplicación subsidiaria, establece el de tres días–. Este puede formalizarlo el preso sin necesidad de abogado o procurador tal y como sucedía también con la queja inicial que da curso al procedimiento, pero, dado que la cuestión de la asistencia jurídica da lugar a no pocos problemas en el ámbito de lo penitenciario –y ello por la recurrente ausencia de norma–, la misma será traída a colación de nuevo más adelante.

Tras la posibilidad de recurrir potestativamente en reforma *todos* los autos del JVP –y, por ende, los que denegaran la solicitud del permiso interesado–, la DA 5ª de la LOPJ aún deja abierta la posibilidad de acudir a la Audiencia Provincial mediante el recurso de apelación<sup>116</sup>. Su tramitación se rige por las normas de la LECr para el procedimiento abreviado –esto es, las normas del art. 766 LECr– y, si bien la remisión efectuada aclara algunos de los extremos del proceso, tales como plazos, efectos de la interposición del recurso o trámites de alegaciones y de prueba, lo deseable sería que tales aspectos estuvieran regulados en una norma procesal al efecto y no en las del procedimiento abreviado de la LECr<sup>117</sup>.

En cuanto a los aportes procesales que realiza *per se* la DA 5ª de la LOPJ para tratar de asentar los pilares de la fase de apelación, debe destacarse y reconocerse, por una parte, que la misma mencione de forma expresa el órgano que será competente para resolver el recurso<sup>118</sup> y, por otra parte, que se especifique la preceptiva intervención de la figura del letrado –aunque la habilitación legal que se le otorga al mismo para actuar también en representación del penado ha ocasionado problemas de defensa en fases anteriores del procedimiento, tal y como se mencionará a continuación–.

---

<sup>115</sup> Tal y como se apuntaba con respecto a las cuestiones de competencia, por ejemplo, en una nota al pie anterior.

<sup>116</sup> V. párrafo tercero de la DA 5ª de la LOPJ.

<sup>117</sup> En el mismo sentido, FERNÁNDEZ APARICIO, J. M., *Derecho Penitenciario... op. cit.*, p. 141.

<sup>118</sup> Si bien algunos autores critican que el Tribunal sentenciador, que es un órgano sin especialización penitenciaria, sea competente para resolver los recursos de apelación en materia de clasificación. V. *Ibidem*, p. 160.

ii. Problemas graves y recurrentes de naturaleza procesal en materia de permisos

De todo lo anterior puede deducirse que los JVP han sabido hallar la forma de responder a las necesidades de los reclusos pese al inmovilismo del legislador y, debiendo aplaudir que la jurisdicción haya optado por superar el estancamiento normativo en todo momento<sup>119</sup>, también ha de reconocerse que algunos aspectos de la praxis diaria –ya no solo de los JVP, sino también de la propia administración– son fácilmente mejorables.

Así pues, por la magnitud del impacto que generan y por la frecuencia con que suelen manifestarse, las disfunciones de origen procesal que pretenden abordarse en estas páginas –de manera sucinta y sin ánimo exhaustivo– son básicamente dos: las dilaciones que provoca el hecho de que las resoluciones judiciales favorables al reo no vinculen a la administración penitenciaria en su toma de decisiones con respecto a las solicitudes de permisos posteriores y, por otra parte, las dificultades que derivan de la expresa habilitación legal al letrado para representar a su defendido única y exclusivamente en la fase de apelación.

En cuanto a la primera cuestión, interesa mencionar primeramente que el procedimiento de solicitud de permiso puede llegar a dilatarse hasta tres meses –o incluso más, si este coincide con épocas estivales o navideñas– en los casos en que se recurre hasta llegar a la Audiencia Provincial<sup>120</sup>. Así pues, el transcurso de todo este tiempo –especialmente en el caso de las personas condenadas a penas de corta duración–, puede suponer una fracción importante del total de la pena que se cumple. En la actualidad, todas las solicitudes de permiso se rigen por el procedimiento anteriormente expuesto, por lo que todas y cada una de las solicitudes es susceptible de poner en marcha el sistema de recursos. Las resoluciones judiciales de la AP, pues, no vinculan ni a la administración penitenciaria ni al JVP en su toma de decisiones con respecto a peticiones posteriores, sino que, por más que una persona pueda encontrarse ya saliendo de permisos con

---

<sup>119</sup> La Presidencia del Tribunal Supremo ya sostuvo en el tercer apartado de sus Previsiones de 8 de octubre de 1981 que “no constituyen obstáculo suficiente al ejercicio de las funciones legalmente atribuidas al Juez de Vigilancia la ausencia de normas orgánicas sobre el mismo y de una regulación formal expresa del cauce procedimental en que deba transcurrir su actividad”.

<sup>120</sup> Debe tenerse en cuenta que la Fiscalía debe informar la queja y el eventual recurso de reforma que el preso pudiera interponer, por lo que el proceso exige un traslado constante de las actuaciones, debiendo respetarse a su vez los plazos que deben tener dichas audiencias.



regularidad, todas y cada una de las solicitudes que siga presentando deberán resolverse de forma independiente atendiendo al proceso antedicho<sup>121</sup>.

Carece de todo sentido que el sistema de recursos pueda ponerse en marcha una y otra vez cuando el reo solicita salir de permiso si ya está disfrutando de los mismos. Es coherente que el proceso pueda seguirse de inicio a fin cuando el sentido de los autos es desfavorable al interés del penado, pero no una vez que ha obtenido ya el aval de un órgano jurisdiccional. A sabiendas de que este va a estar vinculado por sus propias resoluciones cada vez que le sea elevado el asunto –siempre que se mantengan las circunstancias en que se hubiera fundado la primera concesión de permisos–, es del todo ineficiente que la Junta de Tratamiento no anticipe tales pronunciamientos para un mejor aprovechamiento de los recursos de que se disponen en la administración y en la judicatura, por una parte, y para una mayor consideración hacia quienes cumplen condena y hacia los fines constitucionales que las penas deben perseguir, por otra. Sobre este asunto se volverá más adelante para tratar de ofrecer algunas propuestas de mejora.

En cuanto a la cuestión que refiere a la habilitación legal del letrado para representar a su defendido única y exclusivamente en la fase de apelación, es de destacar que algunos JVP han optado por la interpretación literal de la DA 5ª de la LOPJ para excluir, en detrimento del derecho de defensa de los penados, la actuación del abogado en las fases previas del procedimiento<sup>122</sup>. Esta interpretación reduccionista del precepto se traduce, no sólo en la imposibilidad de que el letrado actúe en nombre del penado si este no hubiera designado un procurador, sino también en la exclusión del primero con respecto a las notificaciones que deba cursar el JVP –lo cual, como es evidente, incide negativamente en las posibilidades que tiene el penado para defenderse–.

Por supuesto, la LECr ofrece formas de cuestionar esta manera de proceder<sup>123</sup>, pero el margen de apreciación de que disponen los Jueces a la hora de interpretar la legalidad

---

<sup>121</sup> De hecho, en la propia Instrucción 1/2012 de Instituciones Penitenciarias sobre permisos de salida y salidas programadas puede leerse que el *“estudio detallado [...] se realizará de forma completa en todos los casos [...] cuando los permisos anteriores hayan sido acordados por el JVP sin que hubiera mediado informe favorable por parte del Equipo Técnico”*, por lo que es la propia administración la que regula la posibilidad de que sus resoluciones sigan siendo desfavorables al interés del reo pese a contar este con el beneplácito de una autoridad jurisdiccional.

<sup>122</sup> En este sentido opera, por ejemplo, el JVP nº 5 de Madrid bajo la titularidad de la Magistrada-Juez Torrecilla Collada desde el pasado mes de febrero de 2018.

<sup>123</sup> Sin ir más lejos, el art. 221 LECr establece que *“los recursos de reforma, apelación y queja se interpondrán siempre en escrito, autorizado con firma de Letrado”*. Del precepto reseñado destaca el

vigente dificulta con creces que una interpretación garantista para con el derecho de defensa pueda triunfar en todas las demarcaciones judiciales. Siendo facultativa la intervención de ambos profesionales ante el JVP, lo cierto es que sería pertinente aplicar el principio de legalidad para entender que “*lo no prohibido está permitido*” del mismo modo en que “*lo no permitido está prohibido*”. Dado que nada impide al reo dirigirse al Juzgado contando únicamente con la asistencia del letrado –sin procurador–, debe entenderse que lo no prohibido está permitido y que, por tanto, en *pro* del derecho de defensa del reo –que es lo que “*en todo caso*” viene a garantizar la DA 5ª LOPJ–, su acceso a la justicia no puede ser obstaculizado por los Juzgados con la exigencia de una procura que el marco normativo penitenciario no preceptúa.

Es inexplicable que algunos Juzgados le exijan al penado la designación de una procura que no va a ser preceptiva en una fase posterior del procedimiento, por lo que, de nuevo, la ralentización que ello supone en la tramitación de los expedientes no corre más que en contra de los propios reclusos. La propuesta que se realiza a continuación, además de resolver el problema anteriormente tratado sobre la reiteración innecesaria de los procedimientos de queja y apelación, acaba con las disfunciones que tales contradicciones de capacitación profesional generan en la práctica, pues, al fin y al cabo, lo ideal es configurar un sistema de concesión autónomo que pueda prescindir o minimizar el uso del ralentizado amparo judicial.

iii. *Propuestas para mejorar la eficiencia, la legitimidad y la seguridad jurídica del sistema*

Lejos de querer proponer una automatización plena del proceso de concesión de los permisos de salida<sup>124</sup>, sí parecería lógico que el mantenimiento de los mismos atendiera

---

*siempre*, pues en el ámbito de lo penitenciario la asistencia profesional para la interposición de la queja y el recurso de reforma se ha configurado como algo facultativo.

<sup>124</sup> Ello se entiende inviable por la imposible objetivación de los factores que se tienen en cuenta a día de hoy para valorar, de acuerdo con las construcciones jurisprudenciales –que no legales–, si existen circunstancias particulares que pudieran desaconsejar la concesión. Tales factores *pueden ser*, tal y como establecía el JVP nº 4 de Madrid bajo la titularidad del Ilmo. Sr. D. Mariano Ascandoni Lobato, “*la personalidad del interno solicitante, antecedentes delictivos y la clase de delitos cometidos, su vinculación familiar, el lugar en que se vaya a disfrutar el permiso en caso de concesión y el grupo social al que presumiblemente se vaya a integrar, el tiempo que al interno le resta para cumplir su condena, así como todos aquellos factores, de los que, de alguna manera, se pueda deducir el uso que el interno va a hacer del permiso y de la repercusión que el mismo vaya a tener desde la perspectiva de su preparación para la*

a dicho sistema cuando, una vez concedidos, se respetaran las condiciones y los controles que la Junta de Tratamiento hubiera establecido para su disfrute. Es ampliamente sabido por años y años de consolidada jurisprudencia que, mediando la vía del permiso, los Tribunales son partidarios de mantenerse en ella siempre que no se hiciera un mal uso de las salidas o aparecieran muestras de involución en el tratamiento individualizado<sup>125</sup>.

Partiendo de esta premisa, pues, es absurdo obligar al preso a la puesta en marcha del sistema de recursos cuando no se hubiera producido ningún incidente de índole negativa durante el disfrute del permiso, pues este sabe de antemano que la autoridad que le ha concedido la salida –cuanto menos, y siempre que se mantuvieran las circunstancias en que se hubiera fundamentado la concesión anterior–, va a estar obligada por el sentido favorable de las resoluciones que hubiera podido dictar previamente. La mera constatación del cumplimiento de las condiciones impuestas por la Junta de Tratamiento para el disfrute del permiso, por tanto, es suficiente a los efectos de poder anticipar que un penado volverá a salir a la calle –y ello con independencia de que la autoridad que proceda a darle ese voto de confianza autorizándole la salida pueda no ser la administrativa–.

Pudiendo saberse de antemano cuál va a ser el resultado de un procedimiento judicial que es muy costoso –máxime considerando el estado de los JVP–, cuesta entender que la administración no se anticipe al mismo para, por una parte, ganar en eficiencia, legitimidad y seguridad jurídica; y, por otra parte, evitar los agravios que se ocasionan a la propia administración, al orden jurisdiccional y, sobre todo, a la persona que cumple condena cada vez que se pone en marcha un sinfín burocrático –del todo prescindible para estos particulares–. Es evidente que la resolución de los recursos que el penado haya podido interponer puede llegar en un momento posterior al de la formulación de una

---

*vida en libertad o programa individualizado de tratamiento*”. Auto nº 6427/2017, de 29/11/2017, del JVP nº 4 de Madrid.

<sup>125</sup> Dicho criterio resulta coherente con el papel que los permisos de salida juegan en el marco del tratamiento penitenciario. Tal y como apunta RENART GARCÍA, F. en “Las Circulares de 1978 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias: los decisivos eslabones de la reforma penitenciaria”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 323 y 338, la naturaleza premial de los permisos ordinarios dejó de ser tal cuando a lo largo de 1978 empezaron a proyectarse como piezas clave del tratamiento. El artículo se encuentra disponible en línea: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10031100345\\_ANUARIO\\_DE\\_DERECHO\\_PENAL\\_Y\\_CIENCIAS\\_PENALES\\_Las\\_Circulares\\_de\\_1978\\_de\\_la\\_Direccion\\_General\\_de\\_Instituciones\\_Penitenciarias:\\_Los\\_decisivos\\_eslabones\\_de\\_la\\_Reforma\\_penitenciaria](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10031100345_ANUARIO_DE_DERECHO_PENAL_Y_CIENCIAS_PENALES_Las_Circulares_de_1978_de_la_Direccion_General_de_Instituciones_Penitenciarias:_Los_decisivos_eslabones_de_la_Reforma_penitenciaria) [último acceso de 20/04/2021]. En cuanto a la consolidación de la jurisprudencia en este sentido, v. por todas, la STC nº 24/2005 de 14/02/2005.

nueva solicitud y que, en esos casos, la administración pueda no saber si el órgano jurisdiccional va a avalar o no las salidas de una persona, pero es del todo inexplicable –a la par que frecuente en la práctica– que un preso pueda estar saliendo de permiso durante años por la autorización de la Audiencia Provincial, sin que la Junta de Tratamiento o el propio JVP cesen en su negativa.

La propuesta que aquí se realiza, pues, es bien sencilla y de coste cero<sup>126</sup>: que el sentido de las resoluciones judiciales vincule a los inferiores jerárquicos del orden jurisdiccional –esto es, al JVP cuando quien concede el permiso es la AP– y a la propia administración penitenciaria. El resultado del recurso que eventualmente cabría interponer para elevar la denegación de la solicitud de permiso es fácilmente previsible si la salida se ha disfrutado sin que se quebranten las condiciones que se hubieran impuesto, por lo que anticipar sus efectos a una fase anterior del procedimiento y evitar así una innecesaria dilación no puede más que entenderse en clave de beneficio para la totalidad de los agentes implicados.

El coste de no estar haciéndolo así en la práctica resulta fatídico con independencia de la perspectiva desde la que se analice, ya que, sin perjuicio de haber plasmado ya la realidad desalentadora de los JVP –sobrecargados de trabajo e infradotados de medios–, preocupa también el impacto y el desgaste que esto produce en el ánimo de las personas y, sobre todo, muy especialmente, en el de los penados. Es evidente que un mal funcionamiento del sistema repercute en la motivación de todos los que intervienen en el proceso de ejecución penal –cuerpo de funcionarios, equipos técnicos, personal de la administración de justicia, abogados...–, pero es indudable también que nadie más que el reo paga las consecuencias de un proceso deficiente.

La obtención de los permisos ordinarios constituye un momento clave en la condena de toda persona que se halle privada de libertad cuando se conceden por primera vez<sup>127</sup>. Si bien es reiterado reconocer que los mismos son un instrumento idóneo para la preparación de la vida en libertad, el fortalecimiento de los vínculos familiares, el estímulo a la buena

---

<sup>126</sup> Salvando el coste que a la administración penitenciaria pudiera ocasionarle la gestión de un mayor número de personas con derecho a salir regularmente, evidentemente.

<sup>127</sup> Al respecto existe incluso el debate de si los permisos de salida constituyen un derecho subjetivo del penado, tal y como ya se ha planteado anteriormente. V. GONZÁLEZ COLLANTES, T., *El mandato resocializador del art. 25.2 de la Constitución: doctrina y jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 85 y ss.

conducta, el sentido de responsabilidad y el desarrollo de la personalidad<sup>128</sup>, es difícil representar con palabras el impacto de ese momento en la vida del penado y de su entorno. A partir de la concesión del primer permiso de salida, que es un claro punto de inflexión en el cumplimiento de la condena de prisión, el recluso podrá tener la opción de volver a proyectar su vida en el exterior. Ganará en autonomía, en confianza y en seguridad propia. Podrá relativizar los efectos negativos y disociadores de la pena de prisión. Disfrutará de sus seres más cercanos sin que un cristal los separe de ellos y podrá aspirar a la obtención de un régimen de semilibertad en un futuro próximo<sup>129</sup>.

En cualquier caso, los permisos ordinarios son una inyección indudable de confianza y responsabilidad, por lo que es preciso mejorar los aspectos procesales de su régimen jurídico para no trabar la motivación de los reclusos. Tras la concesión de las salidas ordinarias es habitual que los penados tengan puestos sus puntos de mira en el régimen de semilibertad o de tercer grado –que es el siguiente escalafón hacia la libertad–, así que, en *pro* de los fines constitucionales de la pena, es imprescindible no desmerecer esa predisposición a la progresión mediante la imposición de obstáculos que no tienen fundamento<sup>130</sup>.

Es contraproducente que los penados deban emprender el sistema de recursos cuando ya se hallan saliendo al exterior con regularidad, ya que, además de generar una gran desconfianza hacia la administración penitenciaria –que se ve deslegitimada por no atenerse al sentido de las resoluciones jurisdiccionales–, se demoran las tramitaciones de los permisos, se ralentizan las progresiones al tercer grado y se siguen sobrecargando unos Juzgados de por sí ya saturados. Una mayor fluidez en estos términos, en resumidas cuentas, beneficiaría en su conjunto a todos los agentes de la ejecución penitenciaria y, sobre todo, muy especialmente, a las personas que se hallan cumpliendo condena privativa de libertad.

---

<sup>128</sup> En este sentido, la ya mencionada STC nº 112/1996, de 24 de junio (BOE nº 182, de 29/07/1996).

<sup>129</sup> Sobre las dificultades de acceso al sistema progresivo sin el previo disfrute de permisos penitenciarios, v. LARRAURI, E., “«Se inventan sus leyes... *op. cit.*», p. 44.

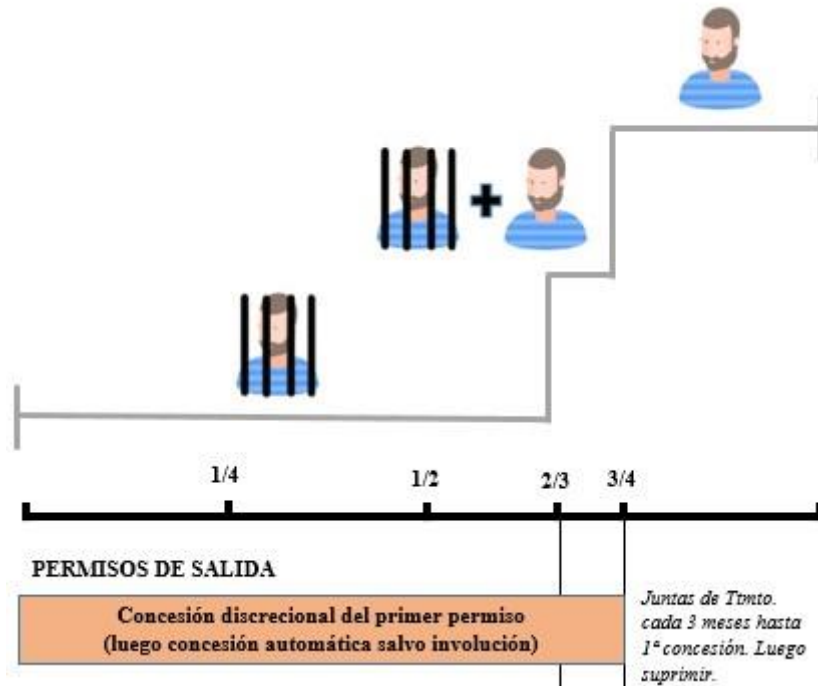
<sup>130</sup> Sobre las dificultades que los penados encuentran a la hora de acceder al tercer grado, v. NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Mitos y realidades sobre el cumplimiento de la pena de prisión: análisis cuantitativo y cualitativo del acceso al tercer grado y a la libertad condicional”, *La Ley Penal*, nº 134, 2018.

*c) Claves de las reformas a adoptar en materia de permisos*

- Suprimir el requisito temporal del cumplimiento de un cuarto de la condena para no lesionar de forma tan abrupta los vínculos afectivos del penado<sup>131</sup>, para mitigar los efectos nocivos de su ingreso en prisión –destacando el riesgo de institucionalización– y para fomentar un mayor uso del régimen progresivo desde los primeros estadios del cumplimiento de la condena;
- Prescindir del trámite de solicitud del reo para proceder al estudio del permiso, permitiéndole decidir si quiere disfrutarlo –o no– una vez que le haya sido concedido. Al efecto, se propone que la Junta de Tratamiento se reúna cada tres meses desde el ingreso del penado en el centro, pudiendo dejar de hacerlo en el momento en que se le concedan las primeras salidas.
- Implementar un protocolo que automatice la concesión de las salidas cuando el penado ya hubiera accedido a la vía del permiso –condicionado siempre al buen uso de los mismos–, para evitar que el reo ponga en marcha el sistema de recursos cuando ya estuviera disfrutando de salidas regulares sin contratiempos;
- Redefinir los criterios jurisprudenciales de concesión y denegación de los permisos ordinarios para una mejor adecuación a los requisitos que exige la ley –con la salvedad del requisito temporal referido *ut supra*, por cuya supresión se aboga–;
- Cesar en el uso de herramientas actuariales –y ello mediante una inversión mayor en el ámbito del tratamiento a costa de la que supone actualmente el ámbito de la seguridad– para llevar a término mediciones de riesgo que, además de ignorar las circunstancias particulares de las diferentes personas, generan indefensión y no responden a las premisas del tratamiento individualizado;
- Suprimir la celebración de Juntas de Tratamiento que son innecesarias, que burocratizan la carga de trabajo de los profesionales técnicos y que impiden que los mismos puedan dedicarse en mayor medida a la atención de los internos una vez que el penado hubiera accedido a la vía del permiso y estuviera disfrutando de ella conforme a lo esperado.

---

<sup>131</sup> Ello incluye la supresión de los plazos fijos que se impone a los penados a prisión permanente revisable para el disfrute de permisos de salida, con independencia de que en tales casos se pudiera exigir una mayor imposición de medidas de control –medios telemáticos de seguimiento constante, por ejemplo–.



### 1.2.3. El acceso al tercer grado

El régimen de semilibertad es la puerta hacia la libertad condicional, ya que en todas y cada una de las modalidades suspensivas se exige que el penado se halle clasificado en tercer grado<sup>132</sup>. El art. 72.4 LOGP establece que “*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*”, pero la reforma operada por la LO 7/2003 sobre el Código Penal vino en matizar el sentido de tal precepto. La inclusión de nuevos requisitos para la progresión al tercer grado exige tener que reinterpretar el contenido de la norma referida para asimilar que, donde se establece que “*en ningún caso se mantendrá*”, lo que verdaderamente ha de entenderse es que “*en algunos casos habrá que mantener*”. Con independencia de que el penado pueda ser “*merecedor*” de la progresión “*por la evolución de su tratamiento*”, la consideración imperativa de los requisitos añadidos por la LO 7/2003 puede facilitar que la clasificación del mismo sea inferior a la que le correspondería, constituyendo ello una excepción –criticable– al principio de individualización científica.

<sup>132</sup> Este extremo ha sido anteriormente criticado con respecto a la libertad condicional que se concede por motivos humanitarios.

Una vez más, el legislador penal da buena muestra de su habilidad para sabotear, contravenir y perjudicar el curso de la ejecución penitenciaria.

*a) Sobre el periodo de seguridad*

Una de las novedades más polémicas que introdujo la LO 7/2003 fue la previsión de un periodo de seguridad que el penado habría de cumplir imperativamente antes de poder acceder a la semilibertad. En aplicación de dicho periodo –de observancia preceptiva en todos los casos, por aquel entonces–, las personas cuya pena superara los 5 años de duración no podrían ser propuestas como candidatas para acceder al tercer grado hasta no haber cumplido, por lo menos, la mitad de la misma<sup>133</sup>. Posteriormente, la reforma de la LO 5/2010 vino en suavizar los efectos punitivos de su predecesora al determinar que, en lugar de aplicarse de forma obligada en todos los casos, la imposición del periodo de seguridad sería facultativa, siempre y cuando los delitos cometidos no fueran de naturaleza terrorista o contra la libertad e indemnidad sexuales –en cuyo caso, la aplicación del periodo de seguridad continuaba exigiéndose de forma preceptiva–<sup>134</sup>.

El legislador penal anticipa su voluntad desde el mismo momento en que intitula la Ley Orgánica de reforma con la rúbrica “*de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*” –como si hasta ese momento las penas hubieran podido estar ejecutándose de una forma distinta a la *íntegra y efectiva*–. La Exposición de Motivos de la LO 7/2003 señala que “*la sociedad demanda una protección más eficaz frente a las formas de delincuencia más grave*” y que, por ello, “*la legislación debe evitar que [los beneficios penitenciarios] se conviertan en meros instrumentos al servicio de los terroristas y los más graves delincuentes para lograr un fin bien distinto*”<sup>135</sup>. El hecho

---

<sup>133</sup> El art 36.2 CP de aquel entonces lo disponía de la siguiente manera: “*Cuando la duración de la pena de prisión impuesta sea superior a cinco años, la clasificación del condenado en el tercer grado de tratamiento penitenciario no podrá efectuarse hasta el cumplimiento de la mitad de la pena impuesta*”.

<sup>134</sup> La redacción del precepto transcrito en *ibídem* pasó a ser la siguiente: “*Cuando la duración de la pena de prisión impuesta sea superior a cinco años, el Juez o Tribunal podrá ordenar que la clasificación del condenado en el tercer grado de tratamiento penitenciario no se efectúe hasta el cumplimiento de la mitad de la pena impuesta. En cualquier caso, cuando la duración de la pena de prisión impuesta sea superior a cinco años y se trate de los delitos enumerados a continuación [delitos de terrorismo, cometidos en el seno de una organización criminal o contra la libertad e indemnidad sexuales], la clasificación del condenado en el tercer grado de tratamiento penitenciario no podrá efectuarse hasta el cumplimiento de la mitad de la misma*”.

<sup>135</sup> Apartado II de la Exposición de Motivos de la LO 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.



de que el propio legislador penal –intrusivo– insinúe que los beneficios penitenciarios pueden constituir un medio para el delito, no solo pervierte el sentido de la institución penitenciaria –desmereciendo el esfuerzo y el desempeño de quienes la integran–, sino que además facilita que los discursos del populismo punitivo sigan permeando en la sociedad<sup>136</sup>.

La inclusión de un requisito temporal para que los penados puedan acceder al tercer grado –y ni siquiera acceder, sino ser candidatos a ese acceso– es contraria al propio sentido del art. 72.4 LOGP, pues, si el penado es “merecedor” de la progresión por la “*evolución de su tratamiento*”, sin duda lo será con independencia del tiempo que haya transcurrido desde que se iniciara el efectivo cumplimiento de su condena<sup>137</sup>. El art. 102.4 RP determina que “*la clasificación en tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad*”. Poniendo en relación estos preceptos con la configuración del periodo de seguridad, por lo tanto, lo que se infiere es que, en determinadas ocasiones, con independencia de que el penado estuviera “*capacitado para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad*” y de que, “*en ningún caso se mantendrá a un interno en un grado inferior*”, la progresión al tercer grado no podrá producirse por tener que observarse el requisito temporal del periodo de seguridad. Se evidencia así que el legislador ha alzaprimado los fines retributivos y preventivo-generales de la pena, y ello en detrimento del principio de individualización científica que debe regir todo el sistema de ejecución.

A raíz de todo lo antedicho, no sorprende que se abogue por la supresión total del periodo de seguridad –o de cualquier otro requisito que pudiera imponerse al amparo del mero

---

<sup>136</sup> Ello se comprueba al contrastar las exposiciones de motivos de las reformas subsiguientes, ya que, por ejemplo, los términos empleados por la LO 1/2015 para introducir la prisión permanente revisable materializan la impronta de este tipo de discursos: “*La necesidad de fortalecer la confianza en la Administración de Justicia hace preciso poner a su disposición un sistema legal que garantice resoluciones judiciales previsibles que, además, sean percibidas en la sociedad como justas. Con esta finalidad, siguiendo el modelo de otros países de nuestro entorno europeo, se introduce la prisión permanente revisable [...]*” –apartado I de la Exposición de Motivos–.

<sup>137</sup> Tal y como sostiene FUENTES OSORIO, “*en el sistema general la duración de la pena era un elemento subordinado al juicio sobre la personalidad y a la evolución del interno. Con el periodo de seguridad se crea un modelo en el que el tiempo de pena cumplido se convierte en el criterio fundamental y la evolución del interno se traslada a un plano secundario*”. Del autor, “Sistema de clasificación penitenciaria y el ‘periodo de seguridad’ del art. 36.2 CP”, *InDret*, núm. 1, 2011, p. 7. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/258841063\\_Sistema\\_de\\_clasificacion\\_penitenciaria\\_y\\_el\\_periodo\\_de\\_seguridad\\_del\\_art\\_362\\_CP](https://www.researchgate.net/publication/258841063_Sistema_de_clasificacion_penitenciaria_y_el_periodo_de_seguridad_del_art_362_CP) [último acceso de 27/04/2021].

transcurrir del tiempo– en aras de volver a anteponer la individualización del tratamiento al fin retributivo de las penas. Por otra parte, dado que nada impide que la clasificación penitenciaria inicial pueda ser la de tercer grado y que, recientemente, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha aprobado el *Protocolo de ingreso directo en medio abierto*<sup>138</sup> –por el que se promueve la clasificación inicial en tercer grado con respecto a quienes, además de cumplir otros requisitos, tuvieran penas de hasta 5 años de duración–, no es coherente que alguien que tuviera una pena de 5 años menos un día pudiera acceder directamente a la semilibertad y que, inversamente, alguien que tuviera una pena de 5 años y un día pudiera tener que esperar dos años y medio para poder optar al régimen abierto. Dado que la inclusión de esta exigencia temporal para acceder a la semilibertad, por lo tanto, responde a cuestiones más políticas que científicas, debe eliminarse de nuestro Código Penal –que ni siquiera debería incluir previsiones que corresponden al ámbito de lo penitenciario<sup>139</sup>–.

#### ***b) Sobre la articulación de un sistema mixto de progresión***

Anteriormente se ha argumentado a favor de la supresión del periodo de seguridad para poder acceder al tercer grado, pero ello no agota el elenco de propuestas que han de formularse en este sentido. La eliminación de dicho periodo posibilitaría que los penados pudieran acceder a la semilibertad en cualquier momento de su condena conforme al régimen general de clasificación y, si bien ello es coherente con el sistema de individualización científica –además de favorable para la consecución de los fines resocializadores de las penas–, es preciso ir más allá para que nadie pueda extinguir su condena sin haber transitado paulatinamente por los distintos escalafones que prevé el sistema. La excarcelación abrupta genera graves dificultades adaptativas que a la postre pueden facilitar la reiteración delictiva de los liberados, por lo que es preferible que la sociedad soporte y asuma el riesgo de reincidencia cuando el penado está aún sometido al control de la administración y la judicatura –que, además de controlar o neutralizar el

---

<sup>138</sup> Instrucción 6/2020 de la SGIP, de 17 de diciembre de 2020, Protocolo de ingreso directo en medio abierto. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://www.acaip.es/areas/informacion-general/item/22527-instruccion-6-2020-protocolo-ingreso-en-medio-abierto> [último acceso de 23/04/2021].

<sup>139</sup> Idéntica apreciación realiza FUENTES OSORIO al reconocer que “estas medidas son una singularidad al sistema general penitenciario y que, por ese motivo, deberían haber sido recogidas en el lugar en el que este se regula: en la LOGP y en el RP”. Del autor, “Sistema de clasificación... *op. cit.*, p. 8.

riesgo particular, puede y debe servir a la superación del mismo proveyendo al individuo de herramientas y recursos que reduzcan y aminoren dicho peligro—, que no exigirle que lo asuma en mayor medida cuando los poderes públicos ya no tienen la posibilidad de acompañar a esa persona en su proceso de adaptación para minimizar tales riesgos<sup>140</sup>.

Ello nos aboca a la necesidad de articular un sistema progresivo que, además de carecer de toda clase de periodo de seguridad, prevea un sistema mixto de acceso al tercer grado. De esta manera, con independencia de que los penados pudieran ser progresados al régimen abierto en cualquier momento de la condena —esto es, cuando dieran muestras de estar capacitados para ello—, en todo caso deberían acceder a dicha modalidad de vida al alcanzar, como máximo, las 2/3 partes del cumplimiento de su condena —aplazables hasta las 5/6 partes por motivos disciplinarios—<sup>141</sup>. Las bondades de un sistema mixto de progresión como el que se plantea serán traídas a colación más adelante —cuando se proponga de nuevo en el ámbito de la libertad condicional—, pero puede adelantarse que su aplicación redundaría en los beneficios pragmáticos anteriormente expuestos en relación con la libertad condicional —esto es, la evitación de la masificación en los centros penitenciarios, la promoción de los modelos de seguridad dinámica y la reducción de la inversión pública en los centros ordinarios—, en la posibilidad de que quienes padecen trastornos mentales —e incluso patologías no necesariamente mentales— puedan recibir una mejor atención sanitaria acudiendo a la red pública de asistencia médica<sup>142</sup> y, sobre todo, en una mejor e imprescindible adaptación del reo al medio abierto.

---

<sup>140</sup> Lo que está fuera de discusión es que, en cualquier caso, con independencia de cómo se configure la ejecución de las penas, en tanto que estas aspiren a la resocialización del infractor, la sociedad estará ineludiblemente obligada a soportar un umbral de riesgo indeterminado. RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*, Edisofer, Madrid, 2009, p. 295.

<sup>141</sup> Se entiende que este sería el término más adecuado para la progresión de oficio al tercer grado, porque, además de integrar la fracción virtual que el legislador habría considerado para dar por cumplidos los fines retributivos de la pena —esto es, el periodo de seguridad por cuya supresión se aboga—, el mismo otorgaría aún margen suficiente como para que la persona pudiera demostrar ser acreedora de la libertad condicional. Por otra parte, la posibilidad de postergar el acceso al tercer grado por motivos disciplinarios, además de poder constituir un motivo por el que los reclusos quisieran observar buena conducta, permite perjudicar a quienes no fueran merecedores del acceso a la semilibertad. En cualquier caso, incluso en estos supuestos se considera necesario que tarde o temprano se produzca la progresión en grado, ya que, lo merezcan o no, tales penados serán puestos en libertad al extinguir su pena y las fracciones que aquí se barajan se identifican ya con los últimos estadios de la condena.

<sup>142</sup> SERRANO TÁRRAGA radiografió a la perfección las disfunciones que presenta la asistencia sanitaria penitenciaria actual en relación con el proceso de transferencia de competencias para integrar este servicio —centralizado— en el Sistema Nacional de Salud —descentralizado—. De la autora, “Derecho a la salud de los internos en centros penitenciarios y sanidad penitenciaria”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 6, 2010, pp. 422 y ss. Disponible en línea: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2010-6-5140/Documento.pdf> [último acceso de 10/05/2021]. No obstante, la hemeroteca permite intuir que la situación de la asistencia sanitaria en prisiones sigue siendo preocupante y que, por lo tanto, sería

Asimismo, también es necesario definir y prever las consecuencias que una eventual regresión de grado debería producir sobre el *iter* penitenciario de la persona. Actualmente, todo lo que supone involucrar en la progresión penitenciaria genera efectos cuya duración se desconoce, es decir, el tiempo durante el que a un penado se le puede reprochar haber quebrantado en un permiso, haber sido regresado del régimen abierto al ordinario o incluso haber visto revocada su libertad condicional es de duración indeterminada. La incerteza que esto genera sobre el penado –que desconoce a partir de qué momento va a poder empezar a ser de nuevo acreedor de la confianza de la institución– puede desmotivarle en su empeño si entiende que el reproche va a ser desproporcional o incluso indefinido<sup>143</sup>.

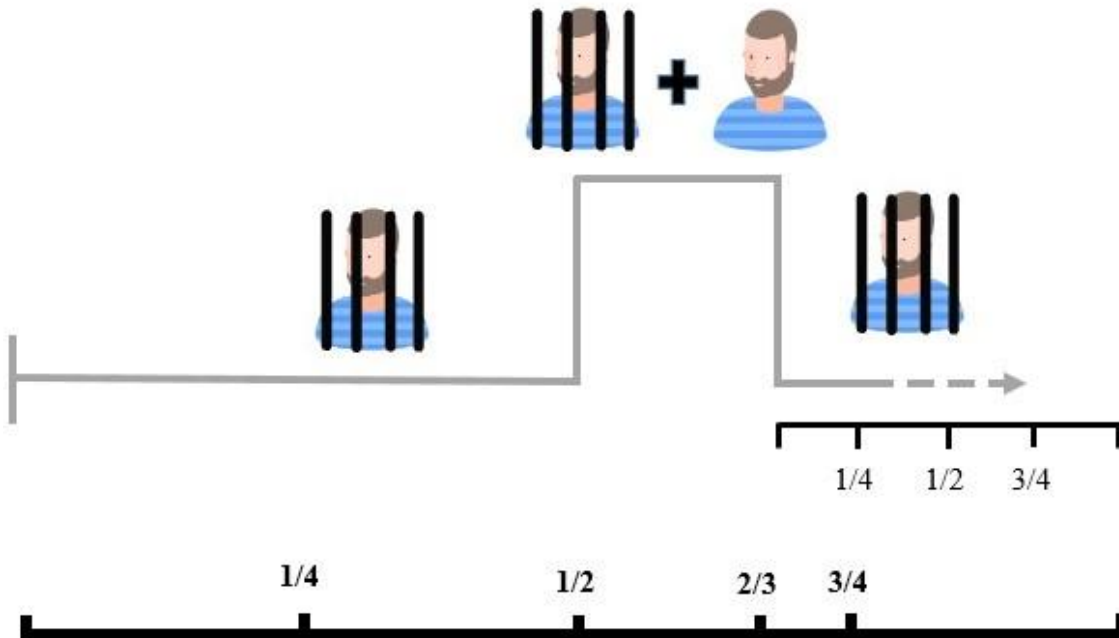
Por ello, para el caso concreto en que tuviera que regresarse a un recluso de un tercer grado a un segundo grado, lo que se propone es que se vuelva a fraccionar el tiempo de condena pendiente –como si fuera una nueva– para que el interesado sepa con certeza y claridad hasta cuándo va a tener que soportar los efectos de su involucración. Así, por ejemplo, si una persona fuera regresada en grado cuando le restara un año para acabar de cumplir su condena, sabría a ciencia cierta que, como máximo, a los ocho meses de haberse producido dicha regresión –si no antes, en virtud del principio de

---

imprescindible agilizar los procesos de transferencia previstos hace casi 20 años en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Algunos titulares: “Radiografía de la sanidad penitenciaria: cuatro cárceles sin médicos en plena pandemia; La mitad de las plazas de facultativos en las prisiones están sin cubrir mientras Interior negocia para que las competencias las asuman las comunidades, pendiente desde hace 16 años”, *El Independiente*, 28-11-2020. Disponible en línea: <https://www.elindependiente.com/espana/2020/11/28/radiografia-de-la-sanidad-penitenciaria-cuatro-carceles-sin-medicos-en-plena-pandemia/> [último acceso de 10/05/2021]; “Las prisiones se quedan sin médicos: denuncian que cobran 1.400 euros menos al mes que los facultativos de atención primaria; El 37% de las plazas de médicos penitenciarios están vacantes. El motivo: cobran 1.400 euros brutos menos de media que un médico de atención primaria. Y todo porque dependen del Ministerio del Interior y no de Sanidad”, *La Sexta*, 12-05-2019. Disponible en línea: [https://www.lasexta.com/noticias/sociedad/las-prisiones-se-quedan-sin-medicos-denuncian-que-cobran-1400-euros-brutos-menos-de-media-que-los-facultativos-de-atencion-primaria-video\\_201905125cd826970cf26b6ffc6d1dc5.html](https://www.lasexta.com/noticias/sociedad/las-prisiones-se-quedan-sin-medicos-denuncian-que-cobran-1400-euros-brutos-menos-de-media-que-los-facultativos-de-atencion-primaria-video_201905125cd826970cf26b6ffc6d1dc5.html) [último acceso de 10/05/2021]; “La falta de médicos en prisiones dispara la tensión: reclusos empastillados sin control; Los reclusos colapsan las urgencias, no todos pueden ser vistos, muchos reciben recetas sin valoración facultativa presencial... Fuentes penitenciarias denuncian un incremento de los conflictos”, *El Confidencial*, 30-01-2020. Disponible en línea: [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-01-30/falta-medicos-prisiones-tension-reclusos-empastillados\\_2431488/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-01-30/falta-medicos-prisiones-tension-reclusos-empastillados_2431488/) [último acceso de 10/05/2021].

<sup>143</sup> Esto es palpable a la perfección cuando la regresión se produce del segundo al primer grado. Tal y como se ha dicho anteriormente, por más que la norma prevea que el régimen de vida de quienes se hallan en aislamiento haya de revisarse cada tres meses, los módulos cerrados operan con una dinámica viciada de la que no es fácil salir; la brutalidad intrínseca al propio régimen de aislamiento es lo que perpetúa y cronifica que indefinidamente se mantenga dicha clasificación, supuestamente excepcional. Por ello, con independencia de haber revelado un posicionamiento profundamente abolicionista para con este régimen inhumano de reclusión, en tanto siga existiendo en nuestra norma, han de preverse mecanismos que automaticen la progresión de los aislados al régimen convivencial del segundo grado.

individualización científica– volvería a acceder al régimen de semilibertad, por cuanto los 8 meses constituirían las 2/3 partes de ese nuevo cómputo a realizar desde el momento de la regresión. Se ilustra.



### c) *Sobre el pago de la responsabilidad civil*

Antes de pasar a analizar la relación subsistente entre el pago de la responsabilidad civil y el acceso al tercer grado, interesa señalar que la satisfacción de la deuda adquirida para con la víctima es un deber que el condenado contrae, no únicamente en las fases más avanzadas de la ejecución de la pena, sino desde el mismo momento en que se declara la existencia de la responsabilidad criminal. Dado que actualmente nuestro sistema penal se basa en los postulados de la justicia retributiva –y ello con independencia de que, paulatinamente, la mediación penal vaya teniendo cada vez más repercusión en nuestra forma de gestionar los conflictos–, la víctima no goza del papel que sí tendría en un sistema de índole restaurativa, por lo que la responsabilidad civil se erige en un instrumento imprescindible para intentar paliar o mitigar los efectos del delito<sup>144</sup>. Es evidente que muchos de los daños sufridos por las víctimas necesitan más que una mera

<sup>144</sup> Su fundamento, por lo tanto, no es de interés público sino privado o particular. GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, J. M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Consecuencias jurídicas del delito. Regulación y datos de la respuesta a la infracción penal en España*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 391.

compensación monetaria para poder ser reparados, pero, en tanto no se avance hacia concepciones más restaurativas de la justicia penal, la importancia que detenta la figura de la responsabilidad civil *ex delicto* para las víctimas no ofrece ninguna duda.

Dicho lo anterior, no puede desconocerse tampoco que la propia situación de presidio dificulta las posibilidades reales de pago por parte de muchos reclusos. Por este motivo, el requerimiento de pago como condición *sine qua non* para el acceso al tercer grado deviene una exigencia viciosa, pues, además de prolongar la incapacidad de pago del recluso, dificulta que la víctima pueda mitigar los percances ocasionados por el delito: el penado no puede generar los ingresos que necesita para satisfacer la cantidad adeudada si no se flexibiliza su régimen de vida, pero, al mismo tiempo, el hecho de que no satisfaga las responsabilidades civiles justifica que no pueda acceder a un régimen de vida más favorable para la consecución de ingresos<sup>145</sup>.

Los Juzgados disponen de medios más que suficientes para asegurar y garantizar el pago de esta deuda, por lo que perfectamente podría sustituirse la exigencia de este requisito por la imposición obligatoria de medidas y garantías judiciales que sirvieran a los efectos de satisfacer las responsabilidades civiles adeudadas –cuando el penado no viniera haciéndolo ya *motu proprio*–. Es cierto que el compromiso de pago y los esfuerzos realizados por el propio recluso son tenidos en cuenta a la hora de valorar su evolución penitenciaria<sup>146</sup>, pero no es menos cierto que la inclusión de una variable tan íntimamente relacionada con la capacidad económica de las personas está condenada a generar desigualdades por motivos de índole adquisitiva. El Código Penal ha intentado vetar ese escenario estableciendo que el requisito relativo a la satisfacción de las responsabilidades civiles “*se entenderá cumplido cuando el penado asuma el compromiso de satisfacer las responsabilidades civiles de acuerdo a su capacidad económica*” –art. 80.2.3ª CP–, pero ello sigue otorgando a los órganos jurisdiccionales un margen interpretativo muy amplio que hay que evitar y suprimir en pro de la seguridad y certeza jurídicas<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Ello no debiera ser así si el requisito de pago se entendiera conforme a los términos del Código Penal, según se menciona a continuación.

<sup>146</sup> La actitud conforme a la reparación de la víctima puede ser empleada como un indicador de la asunción de la responsabilidad delictiva, tal y como se afirma en TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad condicional español*, Aranzadi, Navarra, 2006, p. 163.

<sup>147</sup> El problema es que el art. 80.2.3ª CP se integra en el ámbito de la suspensión de la ejecución de la pena y no en el de la propia ejecución penitenciaria. La capacidad económica del penado se tiene en cuenta para determinar si se da el cumplimiento de este requisito a la hora de valorar la posible concesión o denegación de la suspensión de la condena, pero no en el momento de revisar la clasificación penitenciaria de quien ya

Por el contrario, si se prevé la imposición obligatoria de las garantías que sean necesarias para asegurar el pago de la deuda –cuando el penado no viniera haciéndolo ya por voluntad propia–, se garantizará que en ningún caso el régimen de vida de una persona pueda depender de su capacidad económica<sup>148</sup>. Así, los escenarios básicos que *a priori* podrían darse en estos términos serían tres: (1) que el penado dispusiera de recursos para asumir el pago y viniera haciéndolo de forma voluntaria, por lo que la progresión no suscitaría ningún conflicto en lo que a este aspecto se refiere; (2) que dispusiera de medios pero no contribuyera de forma voluntaria a la satisfacción de la deuda, por lo que el Juzgado habría de imponer medidas forzosas de ejecución para impedir que la satisfacción de la víctima pudiera depender de la voluntad del recluso<sup>149</sup>; y, finalmente, (3) que el penado no dispusiera de medios, por lo que nuevamente habría que prever la

---

se encuentra en prisión. Los protocolos que la administración penitenciaria cumplimenta –que son los que reciben los JVP y, en su caso, los Tribunales sentenciadores– no integran ninguna variable relativa a la capacidad económica del individuo. El modelo normalizado PCD de “*Propuesta de Clasificación y Destino*” –que es el que emplea la administración para consignar los datos que van a justificar o fundamentar el resultado de la revisión de grado conforme a la Instrucción 9/2007, de 21 de mayo– solo determina si se han impuesto responsabilidades civiles –y en qué cuantía–, si se ha declarado la insolvencia del penado, si el mismo ha satisfecho la deuda –total o parcialmente– o no, si existe un compromiso personal para con la deuda y si media aceptación de plan de pago por parte del Tribunal sentenciador. En ningún momento se acredita o se determina cuál es la capacidad económica del reo –o si tiene ingresos–, por lo que en la práctica el art. 80.2.3ª CP pierde buena parte de su virtualidad cuando se traslada al ámbito de la ejecución penitenciaria. Los instrumentos que la administración emplea para proceder con las revisiones de grado, en suma, no garantizan que la capacidad económica real del penado sea uno de los elementos que deba tenerse en cuenta a la hora de determinar el grado de cumplimiento del requisito relativo al pago.

<sup>148</sup> Y ni siquiera de si los pagos que eventualmente se hubieran podido efectuar fueran conformes a la capacidad económica del recluso. Hay que tener en cuenta que, en situación de privación de libertad, la probabilidad de obtener ingresos es incierta e imprevisible –además de ajena a la voluntad del penado–, a diferencia de lo que sucede con los costes derivados de esa privación de libertad –tarjetas de teléfono, imprescindibles para correspondencia, ropa y enseres básicos, cargas familiares en el exterior...–, que permanecen invariables en el tiempo. Por este mismo motivo, sería de esperar que, aun queriendo y pudiendo satisfacer la deuda contraída para con la víctima, el penado no lo hiciera por querer reservar, disponer y administrar sus recursos con la cautela y la prudencia a la que la situación de encierro le aboca en previsión de futuro.

<sup>149</sup> Con independencia de que el impago pudiera ser valorado en términos negativos cuando el penado dispusiera de medios para afrontar su deuda –y esto se afirma con la reserva formulada en la nota inmediatamente anterior–, bien por entenderse que el mismo no asume la responsabilidad derivada del ilícito, bien porque directamente pudiera no reconocer la comisión del mismo, a mi modo de ver, habría de considerarse que el deber de satisfacción de la responsabilidad civil por parte del infractor constituye un deber en sí mismo para el propio Estado: no se dice que tengan que ser los poderes públicos los que asuman las deudas contraídas por el particular, pero sí los que velen por el pago efectivo de las mismas mediante la adopción de las garantías que fueran precisas. Desde una perspectiva restaurativa, además, cabría entender que el deber reparador del penado para con la víctima es prioritario frente al derecho retributivo del Estado para con el infractor. El Estado no ha de asumir materialmente los desperfectos ocasionados por el delito, pero sí la premisa de que reparar a la víctima es más importante que castigar al agresor.

imposición de medidas y garantías por las que asegurar la satisfacción de la deuda en cuanto la situación del particular pasara a ser de mejor fortuna<sup>150</sup>.

A lo largo de estas páginas se ha venido manteniendo una postura reiteradamente contraria a cualquier reforma o adición que supusiera intensificar las cargas y gravámenes que pesan sobre las penas privativas de libertad, por lo que, en términos de responsabilidad civil, podría resultar paradójico que la propuesta planteada fuera de índole opuesta –esto es, constrictiva–.

El motivo de tal excepcionalidad se halla, por una parte, en la utilidad reparadora de tal constrictión –finalidad que no coincide con la de otros tipos de gravámenes penitenciarios, netamente retributivos y, por ende, inútiles– y, por otra, en la necesidad de que las variables económicas sean excluidas de las que deban considerarse para valorar la progresión al tercer grado. Dado que la apreciación obligatoria de dicha variable permite presumir que el *iter* penitenciario de quienes disponen de más recursos no es comparable al de quienes carecen de ellos –coincidiendo dicha afirmación, además, con el sentir general de una población que se ha acostumbrado a que los políticos acaben presos por sus tramas de corrupción<sup>151</sup>–, ha de erradicarse que la capacidad económica deba –o pueda– ser valorable para evitar la amenaza de la desigualdad. La imposición obligatoria de medidas dirigidas a garantizar el pago es, además de una garantía para la víctima, una previsión que permite tratar con equidad a los desiguales.

***d) Claves de las reformas a adoptar en materia de acceso al tercer grado***

- Sustraer del Código Penal cualquier referencia hecha al tercer grado y blindar las materias que competen al legislador penitenciario contra el intrusismo del de naturaleza penal;
- Eliminar la figura del periodo de seguridad para que el acceso al tercer grado pueda corresponderse con las exigencias del tratamiento individualizado;

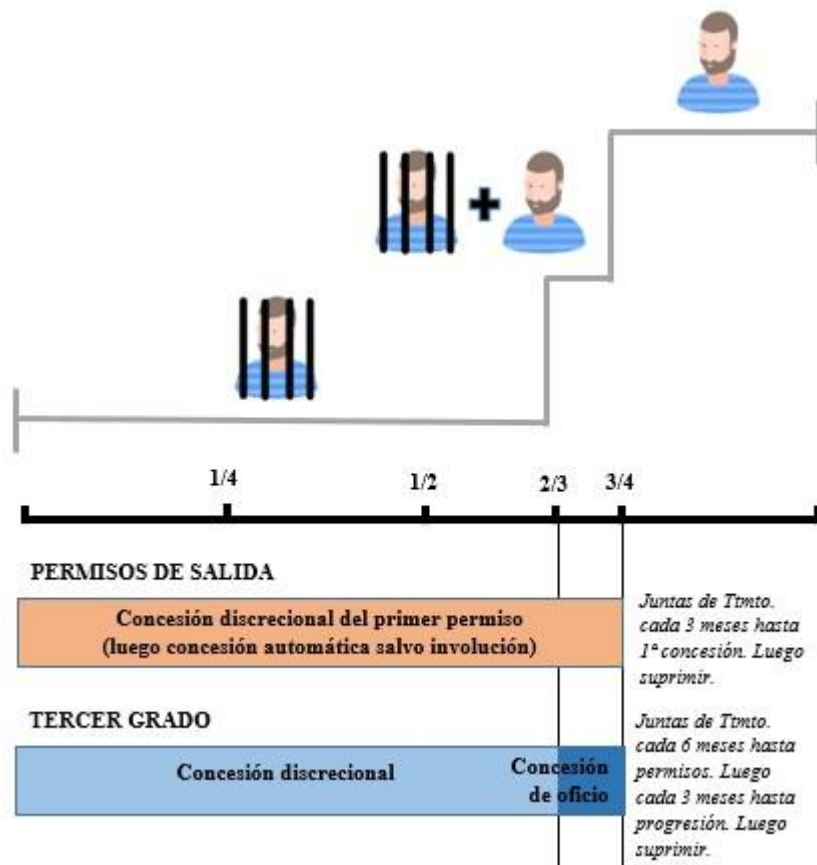
---

<sup>150</sup> Dicha imposición podría ser entendida como un acto de desconfianza hacia el infractor –y ello porque, quizás, si dispusiera de los recursos necesarios para ello, este satisfaría su deuda de forma libre y voluntaria, sin necesidad de constreñirle–, pero ha de primar la no obstaculización de su progresión con base en variables de índole económica.

<sup>151</sup> El trato diferenciado –privilegiado, incluso– que han venido recibiendo determinadas personalidades con trascendencia pública a lo largo de su paso por prisión también daría lugar a varias reflexiones de interés.



- Eliminar el requisito de haber satisfecho la responsabilidad civil, imponiendo en todo caso las garantías que se estimen convenientes para asegurar el pago de las cuantías adeudadas;
- Implementar un modelo mixto de acceso al régimen de semilibertad para que, con independencia de que el mismo pueda concederse en cualquier momento de la condena en virtud de las capacidades y aptitudes del reo, lo haga imperativamente al cumplir las 2/3 partes de la condena;
- Mantener la periodicidad de la revisión de grado cada seis meses –con la salvedad de los penados clasificados en primer grado– únicamente hasta el momento en que el penado acceda a la vía del permiso. A partir de ese momento, se propone que la revisión se lleve a término cada tres meses.



## **2. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA LIBERTAD CONDICIONAL**

A continuación se vuelve sobre algunas de las cuestiones más disfuncionales del actual sistema de libertad condicional para ofrecer propuestas e ideas de *lege ferenda*. Las mismas se plantean con el ánimo de revertir los daños y perjuicios que ha ocasionado la LO 1/2015, así como con el de dar con una fórmula que permita una mejor incardinación del instituto de la libertad condicional en el conjunto del sistema de ejecución penal.

### **2.1. LA LIBERTAD CONDICIONAL COMO FORMA DE EJECUCIÓN Y CUARTO GRADO**

La naturaleza jurídica de la institución ha sido ampliamente referida en un capítulo anterior, habiéndose expuesto ya cuál es la postura que se adopta en este sentido. Aun así, dado que la relevancia de esta cuestión repercute transversalmente en el régimen jurídico de la institución, resulta imprescindible volver a determinar *qué* debería ser la libertad condicional para determinar el punto de partida de las propuestas que se plantean a continuación en torno a los sistemas de concesión, ejecución y revocación del instituto<sup>152</sup>.

Tal y como ha quedado claro al exponer las discusiones doctrinales que hubiera podido haber –algunas ya resueltas, algunas aún latentes– en torno al encaje que la libertad condicional debiera de tener en el sistema, en las presentes páginas se aboga por considerar que la libertad condicional, además de constituir un auténtico derecho subjetivo del penado, no puede más que entenderse como una forma de ejecución de la condena y, por lo tanto, como una forma de cumplimiento o cuarto grado. Aun así, dado que lo más relevante a la hora de configurar un modelo alternativo de libertad condicional es el papel que la institución deba tener, no con respecto al estatus jurídico del penado,

---

<sup>152</sup> El régimen propio de la prisión permanente revisable no tendrá cabida en estas páginas por los motivos expuestos en el capítulo anterior. Su proceso de revisión no puede identificarse con el sentido y los fundamentos de la libertad condicional, por lo que de ser reconocido de forma autónoma y genuina como una institución que el legislador ha creado *ad hoc* para operar en el marco de esta nueva penalidad.

sino en el aparato penitenciario en su conjunto, la presente revisión se limita a esta segunda consideración<sup>153</sup>.

La libertad condicional no puede más que volver a ser consagrada como una forma de ejecución y cumplimiento de condena: antes de reformar la LOGP para adecuarla al nuevo sentido que el Código Penal le ha conferido, es preferible volver a revisar este último para deshacer el entuerto ocasionado con la LO 1/2015. Esta opción es la única coherente para con los fines resocializadores de la pena, así como para blindar y no desdibujar las finalidades que autónomamente puedan perseguir las distintas instituciones del ámbito penal y penitenciario –como, por ejemplo, la de la suspensión genuina de la pena–.

En consonancia con lo anterior, por lo tanto, es imprescindible que el legislador –máxime el de naturaleza penal, que es un intruso en estas materias– deje de traer a colación los fines retributivos de la pena en las últimas fases de su cumplimiento. La actual regulación de la libertad condicional, lejos de promover y fomentar el potencial resocializador de esta institución –que es la última llamada a operar antes de que pueda cesar el control penal sobre la persona y, por lo tanto, la que más debería aprovecharse en estos términos<sup>154</sup>–, se ha convertido en una emboscada para el penado. Dado que la concesión de la libertad condicional puede acabar dando pie a una situación penitenciaria más gravosa que la que hubiera podido tener en el momento de su concesión –por la posibilidad de que se le alargue la condena, por lo efectos tan perjudiciales de la revocación, etc.– es evidente que la reforma de la LO 1/2015, además de no ofrecerle al penado más facilidades para su regreso a la libertad, ha insertado notas retributivas en esta última fase de la condena. Ello se estima peligroso, además de erróneo y contraproducente.

Los fines retributivos que tiene y debe tener la pena privativa de libertad son innegables, pero estos deben entenderse cumplidos cuando el penado alcanza la fracción de la condena a que obliga el legislador para la facilitación del retorno paulatino al exterior. La imposición de tales fracciones de cumplimiento –siendo la más polémica de ellas, el periodo de seguridad para el acceso al tercer grado que se ha valorado anteriormente–

---

<sup>153</sup> En cualquier caso, puede leerse una exposición detallada de ambas cuestiones en el capítulo I del presente estudio.

<sup>154</sup> A excepción de la medida de seguridad de libertad vigilada postpenitenciaria, a la que también se ha hecho referencia en el capítulo anterior.

son una premisa que contraría la individualización científica *per se*. Su sentido y fundamento radica más en el fin retributivo de las penas, que en el mandato resocializador a que obliga la Constitución<sup>155</sup>. Aun así, precisamente por la determinación de tales fracciones para acceder a los permisos, el tercer grado o la libertad condicional, la pena retributiva ha de entenderse relegada a un segundo plano cuando se alcanzan tales periodos de cumplimiento<sup>156</sup>. A partir de ese momento, lo lógico es abandonar los postulados del castigo retributivo –expresamente satisfechos por el cumplimiento de los términos objetivos que el legislador ha impuesto– para permitir que sean los fines de reeducación y reinserción social los que adquieran un papel preponderante en la ejecución del resto de la pena.

Además de lo anterior –que es motivo suficiente para considerar que, en consonancia con el art. 25.2 CE, la libertad condicional debería ser una forma de cumplimiento y no de suspensión de la condena–, es preciso que el legislador proteja y reconozca la utilidad de las figuras e instituciones que componen nuestro sistema de ejecución de penas. Incorporar reformas tendentes a confundir y desdibujar la autonomía o funcionalidad de tales resortes –como ha sucedido con la asimilación de la libertad condicional a la suspensión de la pena–, puede redundar en el descrédito del Derecho penal en su conjunto y, por ende, en la desconfianza de los individuos hacia el sistema de Derecho. Si bien no es preciso que los ciudadanos tengan un conocimiento técnico y profundo de nuestro sistema de normas, sí lo es que en todo momento puedan prever las consecuencias de sus actos. De esta afirmación puede inferirse que, si las normas sancionadoras, represivas y punitivas propician que haya márgenes de confusión en su interpretación y, por lo tanto, que los Juzgados no operen de forma unívoca, clara y rotunda –que sería lo deseable y exigible en virtud del contrato social–, los ciudadanos podrán tener dudas acerca de las consecuencias que puedan tener sus actos.

En cuanto a la ubicación sistemática de la libertad condicional –que es otra de las cuestiones sobre las que más han incidido los autores que se han pronunciado en torno a

---

<sup>155</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho penitenciario... op. cit.*, p. 57.

<sup>156</sup> Ello además resulta coherente para con las finalidades que deben alzaprimarse a lo largo de las distintas fases de la pena: la de conminación, la de imposición y la de ejecución. En este orden de ideas, carece de sentido que el legislador se empeñe en primar los fines retributivos y preventivo-generales en la fase de ejecución penal –que habría de centrarse especialmente en los fines preventivo-especiales para lograr servir a la resocialización de los penados–, cuando los mismos ya han protagonizado las fases anteriores de conminación e imposición de la pena.

la materia–, se ha tenido ocasión de reiterar la necesidad de que esta figura se devuelva al hábitat al que pertenece. Con independencia de que históricamente esta institución se haya regulado en el Código Penal, no es esta una materia que competa al legislador penal, sino al propio de lo penitenciario. En este sentido, dado que *nunca es tarde si la dicha es buena*, es del todo necesario invertir en pedagogía para que lo penal deje de confundirse con lo penitenciario: debe dejar de hacerlo el legislador, debe dejar de hacerlo la política, debe dejar de hacerlo la prensa y debe dejar de hacerlo la sociedad. En aras de que el populismo punitivo no siga valiéndose del desconocimiento general que impera en la sociedad sobre las prisiones, es necesario educar a los agentes públicos para que ni lo penal se confunda con lo penitenciario, ni lo penitenciario se confunda con lo penal.

### **2.1.1. Claves de las reformas a adoptar en materia de naturaleza jurídica de la libertad condicional**

- Sustraer del Código Penal la regulación de la libertad condicional –en tanto que figura perteneciente al ámbito de la ejecución de la condena– y, de nuevo, blindar las materias que competen al legislador penitenciario contra el intrusismo del de naturaleza penal;
- Restituir la naturaleza jurídica de la institución mediante (1) la devolución de las cosas a su estado anterior, (2) el reconocimiento de la vigencia del actual art. 72.1 LOGP y (3) la expresa declaración de que la libertad condicional constituye una modalidad de ejecución;
- Armonizar el resto de los aspectos que definen el régimen jurídico de la institución con adecuación a la naturaleza jurídica que se propone, haciendo hincapié en la necesidad de adecuar los efectos de una eventual revocación –según se verá más adelante–;
- Establecer de forma expresa que la libertad condicional constituye un derecho subjetivo del penado.

## 2.2. REVISIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN

Reproduciendo la estructura que se ha empleado anteriormente al analizar el régimen jurídico de la libertad condicional, las propuestas que se plantean a continuación se vertebran en torno a los aspectos más definitorios de la misma: su régimen de concesión, de ejecución y de revocación.

### 2.2.1. Concesión de la libertad condicional en el entorno comunitario

El presente estudio habría incluido un capítulo dedicado al Derecho comparado de no ser porque una crisis sanitaria sobrevenida vino a demostrar los efectos que pueden producir los periodos impuestos de encierro, aislamiento y soledad sobre la salud mental –y ello incluso cuando se producen durante un breve lapso de tiempo y en la comodidad del hogar–. Aun así, dado que el aspecto más interesante del estudio comparado de la libertad condicional en el ámbito de la Unión Europea es el que refiere a sus sistemas de acceso y concesión, es del todo pertinente realizar una breve aproximación a los modelos articulados en los países de nuestro entorno para justificar la propuesta que seguirá a continuación.

Los modelos de libertad condicional que pueden hallarse en Europa en función de su régimen de acceso son básicamente tres<sup>157</sup>: el sistema de concesión automática –Suecia, Finlandia–, el sistema de concesión discrecional –que es el mayoritario en Europa y en el que se enmarca nuestro modelo– y el sistema de concesión mixto –Reino Unido–<sup>158</sup>.

#### a) Sistema de concesión automática

El sistema de concesión automática –en la literatura comparada, “*mandatory release system*”– prevé que todos los penados accedan a la libertad condicional en algún

---

<sup>157</sup> TOURNIER, P. V., “Les systèmes de libération sous condition dans les Etats membres du Conseil de l’Europe”, *Champ pénal/Penal field*, Vol. I, 2004, ap. 13. Disponible en línea: <https://journals.openedition.org/champpenal/37?lang=en> [último acceso de 16/04/2021].

<sup>158</sup> En cualquier caso, los tres sistemas de concesión de la libertad condicional deben articularse procurando respetar, en la medida de lo posible, la Recomendación R(99)22, de 30 de septiembre de 1999, concerniente a la superpoblación de las prisiones y a la inflación de la población penitenciaria –que promueve el uso y aplicación de la libertad condicional en los términos expuestos en el capítulo I–.

momento de su condena<sup>159</sup>. Ello hace depender la excarcelación anticipada del penado, no de la evolución y el progreso que el propio interesado haya podido ir demostrando con base en el desarrollo de sus capacidades y aptitudes, sino del mero transcurrir del tiempo. Dado que, al amparo de este sistema automático, la libertad condicional se aplica de oficio en todo caso, no es preciso prever un mecanismo de concesión en el que se evalúe la progresión del recluso: la excarcelación se produce de forma preceptiva al alcanzar la fracción de condena que ordene la norma, con independencia de la progresión y evolución personales del interno<sup>160</sup>.

Las ventajas que ofrece este modelo de acceso a la libertad condicional son muy relevantes, pero también lo son sus inconvenientes.

A su favor ha de decirse que es el sistema más garantista para con el trato igualitario a los reclusos. Dado que el término que se fija para acceder a la libertad condicional es meramente temporal, no hay margen para apreciaciones o valoraciones subjetivas –ni administrativas, ni judiciales–: el *iter* penitenciario del recluso depende de un criterio estático y, por lo tanto, puede preverse y predecirse sin ningún margen de error<sup>161</sup>. Los aspectos más ventajosos que ofrece este sistema de concesión automatizada, por lo tanto, son básicamente dos: unos niveles inmejorables de certeza y seguridad jurídicas y, sobre todo, la garantía de que todos los penados transiten hacia la libertad de forma progresiva –o, dicho con otras palabras, la de que ninguno de ellos pueda ser excarcelado abruptamente–.

A estas bondades ha de oponerse el gran hándicap que presenta este sistema y que, debido a su entidad, hace que no sea candidato para la propuesta que más adelante se plantea en aras de mejorar el sistema de libertad condicional nacional. Con independencia de que la fijación de un criterio temporal para la determinación del acceso a la libertad condicional

---

<sup>159</sup> ROLDÁN BARBERO, H., “El uso de la libertad condicional y su influencia en el tamaño de la población reclusa en España”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 12-04, 2010, p. 4. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-04.pdf> [último acceso de 23/08/2020]; TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad... op. cit.*, pp. 184-185.

<sup>160</sup> TOURNIER, P. V., “Les systèmes... op. cit.”, ap. 23-25.

<sup>161</sup> O con uno ínfimo, ya que el país sueco, por ejemplo, que viene aplicando esta modalidad de concesión de libertad condicional a las 2/3 partes del cumplimiento de la condena desde 1999, permite que dicho término fijo se vea retrasado –por un tiempo máximo preestablecido de días– por motivos disciplinarios. TOURNIER, P. V., “La politique pénale du Conseil de l'Europe. De la prison en première ligne à la prison comme alternative de dernier recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté”, *Archives de politique criminelle*, nº 35, 2013/1, p. 99. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://www.cairn.info/revue-archives-de-politique-criminelle-2013-1-page-91.htm> [último acceso de 24/05/2021].

disuelva cualquier atisbo de desigualdad de trato entre los penados, se valora negativamente que el principio de individualización científica en este modelo se vea reducido a su mínima expresión. Dado que bajo el paraguas de este sistema no es preciso determinar si el penado podrá salir –o no– en libertad condicional, tampoco lo es evaluar o tener en cuenta su progresión y evolución penitenciarias. Dicho de otro modo: el recluso sabe que, en cualquier caso, va a ser excarcelado en cuanto se cumpla el término temporal previsto en la norma y, por lo tanto, no hace falta que acumule ningún tipo de mérito –y ni siquiera que no observe mala conducta–<sup>162</sup>.

De ello puede inferirse que la automatización del acceso a la libertad condicional corre el riesgo de acabar desincentivando al penado en el aprovechamiento de su tiempo a lo largo de la condena. El único papel que el principio de individualización científica juega en este sistema de excarcelación anticipada es el relativo a la determinación de las reglas de conducta que el liberado condicional deba observar para mantener su estatus<sup>163</sup>. Ello no se estima suficiente porque la individualización ha de constituir la piedra angular sobre la que pivote la ejecución penal. Al final, si bien es positivo que en todo caso los reclusos vayan a ser puestos en libertad de forma progresiva, no lo es en absoluto que el propio sistema pueda propiciar la apatía o el desinterés del infractor hacia la intervención o el tratamiento penitenciario: si se les reconoce un derecho automático a la flexibilización de sus condiciones de vida por el mero transcurrir del tiempo –esto es, sin que deban realizar ningún tipo de esfuerzo para ello–, será fácil que muchos desistan de una implicación mayor en su propia progresión por falta de motivación e incentivos<sup>164</sup>.

#### ***b) Sistema de concesión discrecional***

El sistema discrecional –o “*discretionary release system*”– permite que el principio de individualización científica opere de manera más significativa, pero no por ello ha de considerarse la mejor opción de entre las tres que se plantean. Este es el modelo mayoritariamente instaurado en los países de nuestro entorno y en nuestro propio

---

<sup>162</sup> TOURNIER, P. V., “Les systèmes... *op. cit.*, ap. 37-40.

<sup>163</sup> *Ibidem*, ap. 24.

<sup>164</sup> A lo anterior han de sumarse los inconvenientes que este sistema suscita a nivel social, pues uno de los problemas que afronta el régimen sueco en la actualidad es que la opinión pública lo percibe como excesivamente favorable al condenado. Asimismo, también podría esperarse que, a consecuencia de este sistema automatizado de concesión de la libertad condicional, los juzgados pudieran imponer penas privativas de libertad de mayor duración.



ordenamiento jurídico, por lo que muchas de las dificultades a que da lugar se han ido exponiendo ya a lo largo de este trabajo.

Las ventajas y desventajas que en suma pueden destacarse sobre su configuración son diametralmente opuestas a las que se presumían del anterior modelo de liberación anticipada, esto es, si el sistema automático aprobaba en acceso igualitario a la progresividad de la excarcelación y suspendía en aplicación del principio de individualización científica, el modelo discrecional ofrece todo lo contrario: un aprobado en lo que refiere a la individualización y un suspenso en lo que respecta al acceso igualitario a la libertad escalonada.

En esta formulación concesiva, no se prevé ningún término a lo largo de la condena en el que el penado vaya a ser excarcelado de forma imperativa, sino el cumplimiento de las condiciones –objetivas o subjetivas– que la norma determine, por lo que no es extraño que la extinción de muchas penas se produzca antes de que el reo haya podido acceder al último escalafón del régimen progresivo. Esto posibilita que las excarcelaciones se produzcan sin una preparación previa y, por lo tanto, que la inadaptación al medio abierto pueda acentuar los riesgos de reincidencia delictiva<sup>165</sup>. Dado que, a falta de dicho término para proceder con una excarcelación anticipada de oficio, esa posibilidad queda en manos de las autoridades que han de valorar y evaluar la concurrencia de las condiciones que se exigen –y, por lo tanto, el progreso personal de infractor en cada caso–, el riesgo de que se produzcan situaciones de trato desigual es elevado<sup>166</sup>.

Por otra parte, si al anterior sistema se oponía la minimización del principio de individualización científica, el presente es el que más lo potencia a lo largo de todo el proceso. En esta ocasión, la única razón por la que puede llegar a excarcelarse anticipadamente a una persona se halla en su propia progresión penitenciaria, por lo que

---

<sup>165</sup> En este orden de ideas, se coincide con NÚÑEZ FERNÁNDEZ cuando sostiene lo siguiente: “*La evidencia empírica contradice la generalizada creencia sobre el escaso índice del cumplimiento íntegro de las penas de prisión en España. Lo cierto es que el tránsito del encierro a la libertad se produce de forma abrupta para la mayoría de los reclusos que terminan de cumplir sus penas en el medio carcelario. Ello además de poner en duda la adecuada protección de los derechos humanos de los internos y el cumplimiento de determinados mandatos constitucionales y de orden internacional, resulta ineficaz para proteger a la sociedad frente a la comisión de futuros delitos que pudieran cometer las personas excarceladas*”. Del autor, “Mitos y realidades... *op. cit.*, p. 10 (versión online).

<sup>166</sup> Además de ello, se critica que la falta de previsibilidad pueda perjudicar al resto de la ejecución penitenciaria –que no puede ordenarse conforme a una fecha determinada de excarcelación– y a la propia motivación de los condenados –que carecen de seguridad jurídica–. TOURNIER, P. V., “Les systèmes... *op. cit.*, ap. 32-36.

la individualización del *iter* de ejecución es máxima en esta última fase de la condena<sup>167</sup>. Aun así, esta circunstancia tampoco está libre de problemas porque, tal y como se ha criticado ya al analizar el instituto en sede nacional, la individualización se vale de criterios que en ocasiones otorgan escasa seguridad jurídica por la subjetividad de su apreciación –ello sucedía, por ejemplo, a la hora de determinar si una persona observaba o no buena conducta–. Por otra parte, dado que ese proceso de valoración subjetiva puede interferir en la concurrencia de los requisitos exigidos para el acceso a la libertad condicional –como sucede en sede interna, por ejemplo, al exigirse la clasificación en tercer grado–, es criticable que no se introduzcan otros parámetros objetivos o correctivos para evitar que la integridad del proceso dependa de la apreciación de variables que, bien desde la administración, bien desde el órgano jurisdiccional, pueden dar lugar a un trato desigual.

La individualización del proceso de concesión de la libertad condicional, por lo antedicho, constituye lo mejor y lo peor de este modelo de excarcelación temprana. Es fundamental otorgarle a la individualización la relevancia y el protagonismo que merece, pero tampoco ello puede significar, por los riesgos que conlleva en términos de desigualdad y de excarcelación no escalonada, que el *iter* penitenciario dependa en su totalidad de las apreciaciones que puedan realizar unos y otros técnicos.

### ***c) Sistema de concesión mixto: una propuesta para el ámbito nacional***

El sistema de concesión mixto –o “*mixed system*”– es el más apropiado para el elenco de propuestas que se vienen planteando en estas páginas; y ello porque permite combinar los puntos fuertes de cada uno de los modelos anteriores, superando sus respectivas inconveniencias<sup>168</sup>. Así, el sistema mixto de acceso a la libertad condicional con el que cuenta Reino Unido identifica dos grupos de condenados para, en función de la duración de sus condenas, aplicarle el sistema automático –penados con cortas condenas– o el sistema discrecional –penados de larga duración– de concesión de la libertad condicional.

---

<sup>167</sup> En este modelo de concesión, el principio de individualización ha de operar en tres niveles distintos y consecutivos: (1) el primero para decidir si la persona ha de salir en libertad condicional, (2) el segundo para determinar cuándo, y (3) el tercero para elegir las medidas o condiciones a imponer. *Ibidem*, ap. 15.

<sup>168</sup> No sin razón TOURNIER refiere que de los tres modelos planteados este es el más pragmático de todos, pues permite que se automatice la excarcelación de quienes tuvieran penas de corta duración para intensificar la individualización de quienes tuvieran penas más largas. Del autor, “Les systèmes... *op. cit.*”, ap. 26.

Esta formulación permite ordenar mejor los recursos de que dispone la administración, porque, además de propiciar una mejor planificación con respecto al tratamiento de quienes fueran a ser liberados de oficio, también permite intensificar los esfuerzos individualizadores en quienes tuvieran condenas más largas<sup>169</sup>.

El planteamiento de Reino Unido es sin duda muy interesante para combinar los puntos fuertes de ambos sistemas de concesión, pero, dado que las inconveniencias siguen subsistiendo en su aplicación autónoma –esto es, el hecho de que haya penados a los que se les aplique un sistema de concesión distinto no resuelve los problemas puestos de manifiesto anteriormente con respecto a cada una de las modalidades de concesión–, se plantea una manera alternativa de combinar ambos modelos para perfilar uno mixto. Lo que en este sentido se propone es aunar el sistema discrecional y el de oficio, ya no considerando la duración de las penas que deba tenerse en cuenta para aplicar el uno o el otro, sino distinguiendo dos tramos distintos en cada una de las condenas. Así, todas las penas –con independencia de su duración– podrían constar, por una parte, de un primer tramo en el que el penado pudiera acceder a la excarcelación anticipada si su evolución progresiva le hiciera merecedor de ello y, por otra parte, de un segundo tramo en el que, transcurrida la fracción que la norma determinase al efecto, el penado que no hubiera podido ser excarcelado por la vía discrecional lo fuera en todo caso por la vía preceptiva.

Esta formulación concesiva permitiría sortear los inconvenientes que planteaban respectivamente, por separado, tanto el sistema automático como el sistema discrecional. Puede que el grado de imprevisibilidad intrínseco al tramo discrecional –operante con respecto a todas las condenas, independientemente de su duración– no permitiera organizar los recursos públicos con el nivel de planificación y previsibilidad que sí permite el sistema mixto de Reino Unido, pero sin duda el planteamiento propuesto constituiría una fórmula intermedia –y no disyuntiva– entre la igualdad y la individualización, que es lo que se ha alzaprimado a la hora de perfilar las propuestas de *lege ferenda* que se vienen presentando.

En este sentido, la propuesta que se plantea –y que necesariamente ha de relacionarse con la que ya se previó para el acceso al tercer grado– es combinar las dos modalidades de liberación condicional de la siguiente manera: (1) tras el cumplimiento de la 1/2 de la

---

<sup>169</sup> *Ibidem*, ap. 26-30.

condena, desde el acceso al tercer grado y hasta el cumplimiento de las 3/4 partes de la misma, el penado podría ser puesto en libertad condicional por la vía discrecional –atendiendo a las valoraciones y pronósticos que resultaran de la aplicación del principio de individualización científica<sup>170</sup>; y (2) a partir del cumplimiento de las 3/4 partes, la concesión de la libertad condicional se produciría de oficio con respecto a todas aquellas personas que no hubieran podido obtenerla por la vía discrecional –liberación que, por motivos disciplinarios, podría ser aplazable hasta las 7/8 partes<sup>171</sup>–.

En realidad no es este un planteamiento que verdaderamente requiera una transformación profunda de nuestro modelo de concesión actual, ya que, comparando los términos temporales que se emplean –que siguen siendo más exigentes que los empleados por otros países de nuestro entorno, acostumbrados a prever la libertad condicional, no a las 3/4 partes de la condena, sino a la 1/3<sup>172</sup>, a la 1/2<sup>173</sup> o a las 2/3<sup>174</sup>–, se infiere que lo único que se propone modificar es que el régimen ordinario de libertad condicional sea preceptivo de verdad, esto es, de oficio. El resto de las modalidades aventajadas no sufrirían ninguna alteración con la implementación del sistema mixto en términos de acceso, por lo que no sería preciso llevar a cabo ningún gran esfuerzo para hacerlo posible<sup>175</sup>.

---

<sup>170</sup> Al efecto se propone que la Junta de Tratamiento revise de oficio la pertinencia de la concesión de la libertad condicional cada 6 meses desde el momento en que el penado cumpliera la mitad de la condena y cada 3 meses desde que accediera al tercer grado penitenciario.

<sup>171</sup> Tal y como se justificó al abordar el acceso al tercer grado, es necesario que se prevea la posibilidad de prolongar el plazo de oficio general por razones disciplinarias. Ello permite atrasar la flexibilización del régimen de vida de quienes no fueran merecedores del mismo, pudiéndose inferir, además, que dicha posibilidad podría constituir una razón adicional por la que los reclusos observasen buena conducta durante la ejecución de sus condenas. En ambos casos –tanto para el régimen de acceso al tercer grado, como para el presente de acceso a la libertad condicional– la fracción propuesta para fijar el aplazamiento máximo que podría operarse por motivos disciplinarios coincide con la mitad del 1/3 y de la 1/4 parte que, respectivamente, restarían de condena si el tercer grado se concediera a las 2/3 partes y la libertad condicional a las 3/4. Aun así, sería preciso articular la manera en que el régimen disciplinario pudiera llegar a afectar a unos y otros términos, porque es necesario garantizar que, en todo caso, antes de acceder a la libertad condicional, el penado haya estado clasificado en tercer grado el tiempo suficiente como para adaptarse al medio abierto. Sea como sea, tal y como se puso de manifiesto con respecto al régimen de semilibertad, es necesario que la progresividad se practique incluso con quienes no la merecieran, pues la extinción total de la condena es ciertamente ineludible y los términos que se barajan al abordar estas instituciones se identifican con los últimos estadios del cumplimiento de la condena.

<sup>172</sup> Bélgica.

<sup>173</sup> Francia, Finlandia, Italia, Austria, Polonia, Reino Unido y Portugal.

<sup>174</sup> Suecia, Dinamarca, Holanda y Alemania.

<sup>175</sup> Más allá del que sí habría que realizar en sede distinta a la legislativa, por una parte, para adecuar los medios y recursos públicos a la realidad penitenciaria que resultaría de operar tales reformas –formando a más agentes de libertad condicional, por ejemplo– y, por otra, para que el discurso del populismo punitivo no propiciara el rechazo de la población general a estos planteamientos por entenderlos benevolentes.

Las ventajas que tendría implementar un sistema como el descrito pueden deducirse de las ya expuestas anteriormente. En este caso, la introducción de un término temporal, fijo y objetivo –que está llamado a operar de forma subsidiaria para cuando la discrecionalidad diera resultados negativos– corrige las desigualdades que eventualmente pudieran producirse a la hora de apreciar o valorar la concurrencia de los requisitos de naturaleza subjetiva –como el de la buena conducta–. Por otra parte, a su vez, el hecho de introducir una variante discrecional que permita a los penados ser excarcelados antes de la realización del término temporal fijo, subsana la falta de incentivos a que el régimen automático podía dar lugar. Dado que la formulación mixta permite que el penado se adelante a la liberación de oficio si su evolución y progresión penitenciarias son favorables a ello, se garantiza que todos los reclusos extingan su pena habiendo transitado hacia la libertad de forma escalonada sin perjudicar su propia implicación en el tratamiento.

Aunando la presente propuesta a las planteadas anteriormente, resultaría que:

- (1) los penados podrían acceder al régimen abierto en cualquier momento;
- (2) a más tardar tendrían que hacerlo al término de las 2/3 partes de la condena –y ello porque para acceder al tercer grado también se ha propuesto un modelo mixto–;
- (3) la libertad condicional podría obtenerse a partir del cumplimiento de la 1/2 de la condena, desde el acceso al tercer grado y hasta alcanzar las 3/4 partes de la misma;
- (4) la libertad condicional se concedería de oficio, en todo caso, al cumplir las 3/4 partes de la condena.

A los efectos de poder visualizar cuál sería el *iter* penitenciario de las penas, se han elaborado las siguientes tablas –que han de interpretarse según lo explicado en el apartado relativo a la duración por la que puede acordarse la libertad condicional del capítulo II–, debiendo de tenerse en cuenta que el acceso al tercer grado se produciría, en todo caso, como máximo<sup>176</sup>, a las 2/3 partes de la condena y que el acceso a la libertad condicional, por su parte, también se produciría en todo caso, como máximo<sup>177</sup>, al alcanzar las 3/4 partes:

---

<sup>176</sup> Salvo incidentes disciplinarios, según se apuntó en su momento.

<sup>177</sup> *Ídem*.

	<b>1 año</b> 12 meses	<b>2</b> 24	<b>3</b> 36	<b>4</b> 48	<b>5</b> 60
1/4 de condena	(3) 3	(6) 6	(9) 9	(12) <b>1</b>	(15) <b>1</b> 3
1/2	(6) 6	(12) <b>1</b>	(18) <b>1</b> 6	(24) <b>2</b>	(30) <b>2</b> 6
2/3	(8) 8	(16) <b>1</b> 4	(24) <b>2</b>	(32) <b>2</b> 8	(40) <b>3</b> 4
3/4	(9) 9	(18) <b>1</b> 6	(27) <b>2</b> 3	(36) <b>3</b>	(45) <b>3</b> 9

	<b>6</b> 72	<b>7</b> 84	<b>8</b> 96	<b>9</b> 108	<b>10</b> 120
1/4	(18) <b>1</b> 6	(21) <b>1</b> 9	(24) <b>2</b>	(27) <b>2</b> 3	(30) <b>2</b> 6
1/2	(36) <b>3</b>	(42) <b>3</b> 6	(48) <b>4</b>	(54) <b>4</b> 6	(60) <b>5</b>
2/3	(48) <b>4</b>	(56) <b>4</b> 8	(64) <b>5</b> 4	(72) <b>6</b>	(80) <b>6</b> 8
3/4	(54) <b>4</b> 6	(63) <b>5</b> 3	(72) <b>6</b>	(81) <b>6</b> 9	(90) <b>7</b> 6

	<b>11</b> 132	<b>12</b> 144	<b>13</b> 156	<b>14</b> 168	<b>15</b> 180
1/4	(33) <b>2</b> 9	(36) <b>3</b>	(39) <b>3</b> 3	(42) <b>3</b> 6	(45) <b>3</b> 9
1/2	(66) <b>5</b> 6	(72) <b>6</b>	(78) <b>6</b> 6	(84) <b>7</b>	(90) <b>7</b> 6
2/3	(88) <b>7</b> 4	(96) <b>8</b>	(104) <b>8</b> 8	(112) <b>9</b> 4	(120) <b>10</b>
3/4	(99) <b>8</b> 3	(108) <b>9</b>	(117) <b>9</b> 9	(126) <b>10</b> 6	(135) <b>11</b> 3

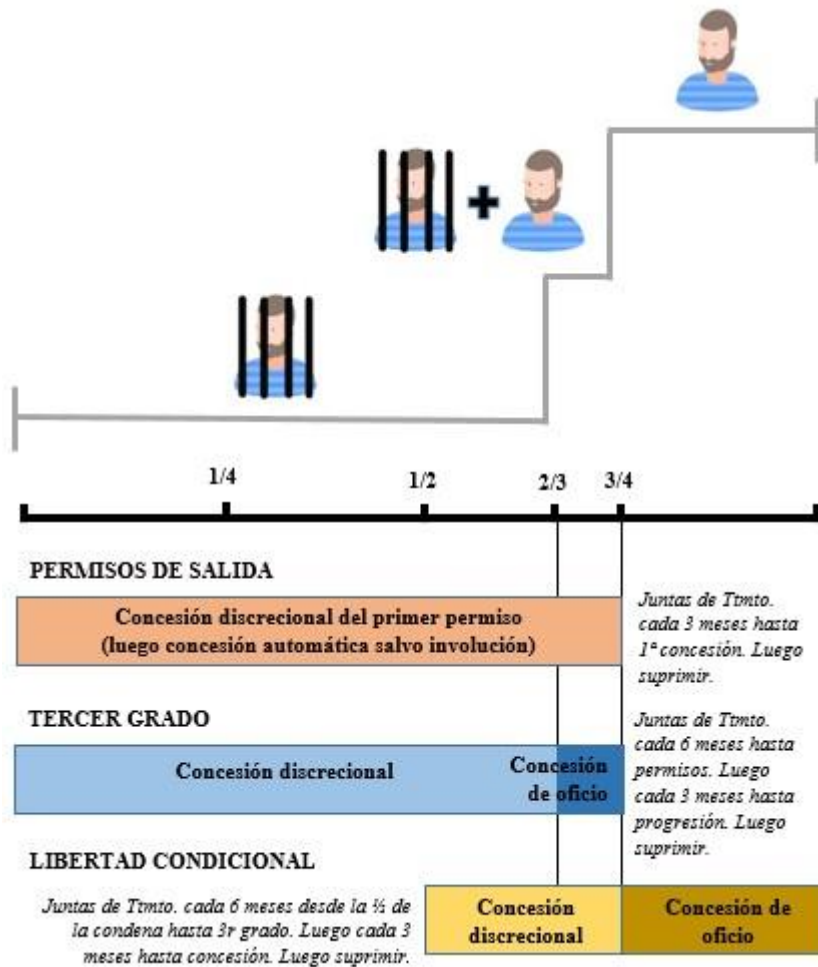
	<b>16</b> 192	<b>17</b> 204	<b>18</b> 216	<b>19</b> 228	<b>20</b> 240
1/4	(48) <b>4</b>	(51) <b>4</b> 3	(54) <b>4</b> 6	(57) <b>4</b> 9	(60) <b>5</b>

1/2	(96) <b>8</b> 6	(102) <b>8</b> 6	(108) <b>9</b> 6	(114) <b>9</b> 6	(120) <b>10</b> 6
2/3	(128) <b>10</b> 8	(136) <b>11</b> 4	(142) <b>12</b> 6	(150) <b>12</b> 8	(158) <b>13</b> 4
3/4	(144) <b>12</b> 9	(153) <b>12</b> 9	(162) <b>13</b> 6	(171) <b>14</b> 3	(180) <b>15</b> 3

	<b>25</b> 300	<b>30</b> 360	<b>40</b> 480	<b>PPR</b> --
1/4	(75) <b>6</b> 3	(90) <b>7</b> 6	(120) <b>10</b> 6	--
1/2	(150) <b>12</b> 6	(180) <b>15</b> 6	(240) <b>20</b> 6	--
2/3	(200) <b>16</b> 8	(240) <b>20</b> 6	(320) <b>26</b> 8	--
3/4	(225) <b>18</b> 9	(270) <b>22</b> 6	(360) <b>30</b> 6	--

**d) Claves de las reformas que a adoptar en materia de concesión de la libertad condicional**

- Implementar un modelo mixto de concesión de la libertad condicional para garantizar que el sistema progresivo opera con respecto a todos los penados por igual, facilitando así su reintegración en la sociedad sin desincentivar su implicación en el tratamiento penitenciario;
- Permitir que los penados accedan a la libertad condicional por la vía discrecional a partir del cumplimiento de la 1/2 de la condena y hasta alcanzar las 3/4 partes, revisando de oficio –cada 6 meses hasta el acceso al tercer grado y cada 3 meses desde que se produjera la progresión– la pertinencia de su concesión;
- Aplicar la libertad condicional de oficio al término de las 3/4 partes de la condena cuando el penado no hubiera podido obtenerla antes por la vía discrecional.



### 2.2.2. Ejecución de la libertad condicional

Muchas de las dificultades que se han descrito anteriormente en torno al régimen de ejecución del sistema de libertad condicional vigente se verían resueltas con el mero reconocimiento de la naturaleza jurídica interesada *ut supra*. Si la libertad condicional dejara de ser una forma de suspensión de la ejecución de la pena para volver a constituir el cuarto grado o la última fase del cumplimiento de la misma, los reclusos conocerían con certeza y exactitud la fecha definitiva de su liquidación de condena: ni podría concederse una libertad condicional por más tiempo del que al penado le restara para acabar de cumplir su condena –tal y como ahora sí puede suceder, según se ha visto ya–, ni cabría exigirle al reo que cumpliera otra vez el tiempo transcurrido en libertad



condicional en caso de producirse la revocación de la misma<sup>178</sup>. Así pues, la inseguridad e incertidumbre que ocasiona actualmente la posibilidad de que las condenas se alarguen en el tiempo de forma indeterminada, desaparecería si se reconociera que el liberado condicional, pese a poder encontrarse inmerso en su medio social comunitario<sup>179</sup>, sigue cumpliendo la condena que le impusieron –haciéndolo, además, en los términos de duración que le fueron impuestos, que habrían de ser inamovibles en todo caso por respeto a los principios más elementales del Derecho sancionador<sup>180</sup>–.

Aun así, lo anterior derivaría de la propia adecuación del instituto condicional a la naturaleza jurídica propuesta –su consideración como forma de cumplimiento–, por lo que, más allá de proceder con tal adecuación por congruencia, no sería preciso ningún cambio adicional *ad hoc* para evitar el alargamiento indeterminado de las condenas. Las propuestas de reforma que se sugieren para mejorar de forma específica el régimen de ejecución de la libertad condicional, pues, pivotan en torno a otra materia de igual importancia: la implicación de la propia comunidad en el ámbito de la ejecución penitenciaria.

Las ciencias sociales dedicadas al estudio de las causas del delito –esto es, la Sociología criminal o la propia Criminología– no dudan en sostener que el propio conjunto social puede resultar criminógeno<sup>181</sup>: la distribución desigual de los recursos<sup>182</sup>, la falta de

---

<sup>178</sup> Esto es algo que ya sucedía antes de la reforma operada por la LO 1/2015 ex art. 93 CP –actualmente derogado–: “*el penado reingresará en prisión en el periodo o grado penitenciario que corresponda, sin perjuicio del cómputo del tiempo pasado en libertad condicional*”.

<sup>179</sup> TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad condicional español*, Aranzadi, Navarra, 2006, p. 91.

<sup>180</sup> En este sentido, tal y como sostiene BENÍTEZ DE LUGO, ha de recordarse que los jueces “*no son totalmente independientes, pues están vinculados a sus propias decisiones por aplicación del vigoroso principio de la coherencia, que es uno de los fundamentos de su legitimidad; no pueden decir algo diferente o en contradicción con lo que ya antes han dicho*”. Los valores y principios consagrados en el art. 9.3 CE –principio de legalidad, de seguridad jurídica, de interdicción de la arbitrariedad...–, junto con los que han de regir la aplicación del Derecho penal, adquieren una relevancia todavía mayor cuando el bien jurídico que se afecta es el derecho a la libertad de las personas –tal y como sucede cuando se da la posibilidad de prolongar la duración de la libertad condicional más allá de la fecha prevista para la liquidación definitiva de la condena–. Del autor, “Seguridad jurídica e invariabilidad de las resoluciones judiciales”, *Abogados*, Consejo General de la Abogacía Española, nº 59, febrero 2010, p. 42.

<sup>181</sup> Sobre los distintos enfoques que puede tener esta cuestión, v. PICCA, G., “Una aproximación a la sociología criminal”, *Eguzkilo*, nº 7, diciembre 1993, pp. 169 y ss. Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2169056/19+-+Una+aproximacion+a+la+sociologia+criminal.pdf> [último acceso de 10/04/2021]. A su vez, sobre estas mismas cuestiones en el ámbito nacional, v. SERRANO MAÍLLO, A., *Un estudio sobre la formación de la Criminología española (1903-1978): Desarrollo, hostigamiento y dimensión simbólica*, Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 75 y ss.

<sup>182</sup> En este sentido, es ilustrativo destacar que el 78’1% de los delitos cometidos lo son contra el patrimonio. Las cifras evidencian que la desigualdad social y, sobre todo, los problemas de drogadicción y toxicomanía que hay detrás de muchos de esos delitos son los grandes protagonistas de nuestro sistema penal. Anuario

oportunidades, la orientación de las políticas públicas educativas, la escasez de recursos destinados a la prevención sociosanitaria, la excesiva burocratización de los servicios sociales, etcétera<sup>183</sup>. Las explicaciones sociales que el delito puede encontrar son múltiples y variadas, pero buena parte de ellas no dudan en reconocer la responsabilidad que el conjunto de la sociedad detenta en el actuar criminal de quienes acaban cometiendo un delito<sup>184</sup>. El aparato represivo del Estado únicamente exige que sea el infractor quien asuma las responsabilidades civiles y penales derivadas del ilícito, por lo que, no pudiendo obviar que una sociedad justa también habría de asumir su parte de responsabilidad, sería de interés y utilidad aprovechar la figura de la libertad condicional para facilitar y permitir que tal asunción colectiva se diera en la práctica<sup>185</sup>.

Las propuestas que se creen de interés para materializar las anteriores premisas –y, por descontado, para potenciar la consecución de los fines resocializadores de la pena en esta última fase de su cumplimiento– son dos<sup>186</sup>: (1) una relativa a las medidas que deban imponerse durante la ejecución de la libertad condicional y (2) otra sobre la creación de una figura de acompañamiento y seguimiento social por la que los ciudadanos puedan participar en la ejecución penal de las condenas.

---

Estadístico del Ministerio del Interior del año 2018, p. 157. Disponible en línea: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a> [último acceso de 23/08/2020].

<sup>183</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, MARTÍN MAYORAL y PEDRAZA GARCÍA cuentan con un artículo muy interesante en el que analizan y relacionan diversas variables explicativas de la delincuencia –desde la perspectiva de la Teoría Económica– para determinar cómo la distribución de la renta pudo haber afectado a la criminalidad en España entre los años 1977 y 2004. La conclusión a la que llegan tales autores es que, efectivamente, “*la desigualdad es un factor que contribuye al aumento de la delincuencia*”, habiendo podido deducir “*sin género de dudas que es razonable pensar en la existencia de una relación directa entre desigualdad y delincuencia*”. De los autores, “Desigualdad y delincuencia: una aplicación para España”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Serie economía, nº 22, 2007, p. 46. Disponible en línea:

[https://www.researchgate.net/publication/28210299\\_Desigualdad\\_y\\_delincuencia\\_una\\_aplicacion\\_para\\_Espana](https://www.researchgate.net/publication/28210299_Desigualdad_y_delincuencia_una_aplicacion_para_Espana) [último acceso de 10/04/2021].

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> Tal y como sostiene VALVERDE MOLINA, “*no se puede educar para la sociabilidad aislando al recluso de la relación social. [...] es preciso abrir las prisiones, facilitar el encuentro del preso con la realidad exterior*”. Del autor, “Retos penitenciarios al final del s. XX”, *Eguzkilore*, nº 12 extraordinario, diciembre 1998, p. 224. Disponible en línea:

<https://www.ehu.eus/documents/1736829/2174308/16+Valverde.pdf> [último acceso de 10/04/2021].

<sup>186</sup> Lo que ambas tienen en común es que abogan por una mayor implicación social en la ejecución de las condenas. En idéntico sentido, también VALVERDE MOLINA ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones que las funciones terapéuticas, si aspiran a ser eficaces, necesitan valerse de la participación ciudadana. *Ibidem*, pp. 224-225.

**a) Medidas para atender la vertiente positiva de los fines preventivo-especiales**

Actualmente, las medidas que el JVP –o el Tribunal sentenciador, para el caso de los condenados a la pena de prisión permanente revisable– puede imponerle al liberado condicional son las previstas en el art. 83 CP<sup>187</sup>. Solo las que se establecen para quienes hubieran sido condenados por “*delitos cometidos sobre la mujer por quien sea o haya sido su cónyuge, o por esté o haya estado ligado a ella por una relación similar de afectividad, aun sin convivencia*” vinculan al órgano judicial en su imposición<sup>188</sup>, por lo que en los demás casos el acuerdo de las mismas es siempre facultativo. La finalidad que se persigue con la imposición de tales medidas es la de “*evitar el peligro de comisión de nuevos delitos*” –art. 83.1 CP–, pero, considerando los efectos negativos que produce la prisión sobre las personas<sup>189</sup>, la finalidad exclusivamente asegurativa de las condiciones imponibles es insuficiente para la consecución de los fines resocializadores de la pena. Si bien es importante alejar al sujeto infractor de la comisión de nuevos delitos –prevención especial negativa–, no lo es menos asegurar que el mismo logra integrarse en la sociedad con éxito –prevención especial positiva–.

Así pues, dado que las medidas que pueden imponerse en la actualidad durante la libertad condicional descuidan la vertiente positiva de los fines preventivo-especiales, la propuesta que se plantea a continuación parte de la necesidad de revertir tal sinsentido. Carece de explicación que la ejecución de la institución con mayor potencial reinsertador no se oriente más que a la evitación de la comisión de nuevos delitos –descuidando así su vertiente resocializadora–, por lo que deviene imprescindible reformar el sentido que la imposición de tales condiciones ha de tener para que la libertad condicional pueda dar respuesta a todos los aspectos de la prevención especial: si bien es importante que el sujeto

---

<sup>187</sup> Según se ha mencionado ya, ello resulta de la remisión que establece el art. 90.5 CP, que dispone que “*en los casos de suspensión de la ejecución del resto de la pena y concesión de la libertad condicional, resultarán aplicables las normas contenidas en los artículos 83, 86 y 87*”.

<sup>188</sup> Así lo establece el art. 83.2 CP, que obliga al Juzgado o Tribunal a imponer, como mínimo, las prohibiciones y deberes que contienen las reglas 1ª, 4ª y 6ª del art. 83.1 CP –prohibición de aproximación o de comunicación y de residencia, así como el deber de participar en los programas formativos que determinara el órgano judicial oportuno–.

<sup>189</sup> Altibajos emocionales, alteraciones perceptivas y del pensamiento, hipersugestionabilidad e hipervigilancia, déficits motivacionales, emocionales y cognitivos, indefensión aprendida, retraimiento social, baja autoestima, falta de autonomía o de control sobre la propia vida, sentimientos negativos –tales como odio, agresividad, rencor, miedo, ansiedad, soledad...–, etc. V. SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *La estancia en prisión: Consecuencias y Reincidencia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2017, pp. 25-26. Disponible en línea:

[http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La\\_estancia\\_en\\_prision\\_126170566\\_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La_estancia_en_prision_126170566_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59) [último acceso de 28/12/020].

infractor no vuelva a cometer nuevos delitos, no lo es menos que el mismo pueda superar los efectos perjudiciales de su estancia en prisión para poder reinsertarse satisfactoriamente en la sociedad.

Partiendo de esta premisa, se aboga por la imposición general –y preceptiva– de una medida orientada a la resocialización del liberado condicional, cuyo contenido habrá de concretarse atendiendo a los intereses del propio penado. Dado que dicha concreción podría requerir un proceso previo de valoración para determinar qué se adecúa mejor al interés del mismo, el contenido específico de la medida podría perfilarse incluso tras las primeras entrevistas con el Agente de Libertad Condicional. Lo más importante en torno a esta propuesta, pues, no es la exigencia formal de que el liberado condicional mantenga relaciones sociales aleatorias, sino el hecho de que el mismo pueda obtener un provecho real en términos de desarrollo y bienestar individual, relaciones personales y compromiso o responsabilidad para con el grupo social durante el tiempo de cumplimiento. En este sentido, una vez más, la individualización vuelve a ser la clave para que los fines de la libertad condicional –la prevención especial en todas sus vertientes– puedan materializarse de forma satisfactoria.

El entorno asociativo ofrece un amplio espectro para poder dar cabida a los intereses o inquietudes –legales, legítimas y permitidas– que pueda tener el penado, debiendo asumir previamente que todos los individuos están capacitados para sentir pasión, curiosidad o sensibilidad por algún particular en concreto –y ello con independencia de que la persona pueda tener mayor o menor conciencia al respecto<sup>190</sup>–. En función de los intereses del propio penado, pues, el mismo podría participar en redes vecinales de cooperación y solidaridad, en asociaciones destinadas a la protección de colectivos vulnerables –tercera edad, discapacidad, animales, extranjería...–, en clubs y asociaciones deportivas, culturales o de ocio e incluso en sindicatos, patronales o partidos políticos. También

---

<sup>190</sup> Por eso es tan importante que el tratamiento penitenciario pueda ser individualizado de verdad; porque entre las funciones que han de desempeñar los profesionales penitenciarios se halla la de orientar y acompañar al infractor hacia la satisfacción de las necesidades que deba cubrir para no volver a delinquir. No basta con que los equipos técnicos cumplimenten unos y otros formularios para valorar la situación de sus usuarios: la administración debe dotarles de recursos suficientes como para otorgarles la capacidad de atender y asistir de forma digna, personal y presencial a todas y cada una de las personas que están bajo su tutela. Parafraseando de nuevo a VALVERDE MOLINA, “*se juzgan delitos, pero se condenan personas*”, por lo que es necesario que el acercamiento que deban realizar los técnicos a las mismas pueda prescindir de la parafernalia burocrática para operarse desde la dignidad, el respeto y la humanidad de que son acreedores todos los individuos. La cita se extrae de VALVERDE MOLINA, J., “Retos penitenciarios... *op. cit.*, p. 3.

podría participar en programas de formación –reglada o no reglada–, en centros deportivos donde se impartieran sesiones frecuentes y periódicas de la actividad o disciplina que fuera de interés, o en cualesquiera otros centros con análogas propuestas que sirvieran a la realización social del individuo.

El propósito final es que el liberado condicional pueda comprometerse a desarrollar hábitos y rutinas que, además de servirle a la mejora de su propia autopercepción, puedan facilitar su proceso de reinserción. Este enfoque en clave positiva es lo que justifica también que deba ser el propio penado –con orientación del Agente de Libertad Condicional– el que decida el contenido específico de la medida a imponer, pues solo obligándole a implicarse en una actividad en la que vaya a sentirse bien –ya sea porque se adecúa a sus intereses, ya sea porque le permite potenciar sus virtudes– puede acabar perdiendo la noción de estar cumpliendo un imperativo legal. Se entiende que ello sería muy positivo para que la persona pudiera optimizar el rendimiento del compromiso adquirido, desarrollando al máximo sus capacidades, sensibilidades, habilidades y aptitudes –extremo que también reportaría grandes beneficios, no solamente al penado, sino también a la sociedad en su conjunto<sup>191</sup>–. Por otra parte, aquellas personas que aún no han encontrado una ocupación social en la que poder sentirse cómodas y seguras podrían aprovechar este mandato para explorar y descubrir –con el apoyo y seguimiento del Agente de Libertad Condicional– las inacabables oportunidades que el conjunto social ofrece.

El compromiso adquirido por el penado en el sentido antedicho para con su proceso de reinserción social –que podría ser reemplazado por su participación en programas de justicia restaurativa si lo manifestara y diera muestras de querer someterse a una mediación de tales características–, habría de ser determinado previamente entre él y el Agente de Libertad Condicional, aclarando también de antemano qué extremos constituirían un incumplimiento grave o reiterado del acuerdo alcanzado<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> A esta conclusión se llega tras haber tenido ocasión de hablar con varias personas que, habiendo sido obligadas a la realización de trabajos en beneficio de la comunidad con contenido asistencial –de ayuda a colectivos vulnerables–, reconocían la utilidad y el aprendizaje que les había supuesto la experiencia –que explicaban y revivían de forma positiva, con gratitud y satisfacción–.

<sup>192</sup> Es importante que el contenido de esta medida responda siempre al acuerdo alcanzado entre el Agente de Libertad Condicional y el individuo –debiendo delimitarse en la norma unos mínimos preceptivos para no vaciar de contenido el sentido de la propuesta–, ya que el reconocimiento de su autonomía facilita que el penado pueda percibir la medida como un compromiso individualmente adquirido y no como una condición que el JVP le ha impuesto para la ejecución de la libertad condicional. En idéntico sentido, en

Por todo lo anterior, esto es, por entender que la presente propuesta (1) atiende a los fines de la prevención especial positiva –la resocialización del penado–, (2) reconoce y promueve la autonomía individual del liberado condicional en tanto que individuo pensante y sintiente, (3) ofrece un parámetro de seguimiento y valoración del liberado condicional distinto y útil –su interacción con agentes sociales externos– y (4) permite que la sociedad tenga un mayor contacto con el entorno de la ejecución penal para, por una parte, asumir la responsabilidad que le corresponde y, por otra, superar o desmitificar los tabúes popularmente erigidos desde el desconocimiento, es preceptivo que el régimen de ejecución de la libertad condicional prevea la necesaria imposición de una medida como la que se plantea.

### ***b) La participación ciudadana como elemento clave de la libertad condicional***

Se decía anteriormente que la segunda de las propuestas que se iba a formular en materia de ejecución de libertad condicional radicaba en la creación de una figura de acompañamiento y seguimiento social por la que los ciudadanos pudieran participar en la última fase del cumplimiento de las condenas. El sentido que tiene este planteamiento, de nuevo, enraíza directamente con los fines perseguidos por la prevención especial positiva.

En cualquier caso, antes de pasar a exponer la propuesta, debe ponerse de manifiesto que la misma no es de cosecha propia, nueva o intestada. Se extrae del proyecto “*Circles of Support and Accountability*” [en adelante, COSA] que, si bien se dirige a personas que hubieran sido condenadas por delitos cometidos contra la libertad e indemnidad sexuales, opera con una dinámica cuyo interés es extrapolable a otros supuestos<sup>193</sup>. El proyecto COSA nació en Canadá en el año 1994, pero no tardó en llegar a Europa. En los primeros años de la década de los 2000, algunos países de nuestro entorno –como Reino Unido y Holanda– empezaron a testarlo para verificar los excelentes resultados reportados por

---

caso de que esta tuviera que revocarse por el incumplimiento grave o reiterado de la presente medida, el hecho de que la misma hubiera sido consensuada entre las partes permitiría que el penado pudiera asumir la legitimidad o incluso el merecimiento de la revocación, toda vez que fue él mismo quien pactó con el Agente de la Libertad Condicional las condiciones que debían darse para considerar el incumplimiento.

<sup>193</sup> Sobre los orígenes del proyecto: WILSON, R. J., PICHECA, J. E. & PRINZO, M., *Circles of Support & Accountability: An evaluation of the pilot project in South-Central Ontario*, Correctional Service of Canada, Research Report nº R-168, Ottawa (Ontario-Canada), 2005. Disponible en línea: [https://www.csc-scc.gc.ca/research/092/r168\\_e.pdf](https://www.csc-scc.gc.ca/research/092/r168_e.pdf) [último acceso de 15/04/2021].

Canadá<sup>194</sup>. La Unión Europea también puso en marcha el proyecto “*Circles 4EU*” con el ánimo de difundir y promocionar el uso de las dinámicas restaurativas de COSA entre sus Estados Miembros<sup>195</sup> y, en el marco de este último, actualmente –desde el año 2013–, Cataluña se halla adherida al mencionado proyecto a través de su programa “*CerclesCat*” –“*Cercles de Suport i Responsabilitat*”–<sup>196</sup>.

Como se ha mencionado anteriormente, el proyecto COSA se ideó para responder a las necesidades criminógenas específicas de las personas que conforman el colectivo de agresores sexuales<sup>197</sup>. Aun así, dado que la eficacia de los *Círculos de Apoyo y Responsabilidad* no está ligada a la naturaleza del delito cometido, sino a la voluntaria implicación de la ciudadanía en la ejecución penal<sup>198</sup>, la dinámica restaurativa de esta confluencia entre el penado y la sociedad es extrapolable a todo tipo de infractores.

---

<sup>194</sup> Según los estudios que analizan los resultados del proyecto, la reincidencia de los agresores sexuales se habría reducido en un 83% y la de los agresores violentos lo habría hecho en un 73%. Por otra parte, la reincidencia general –concerniente a todo tipo de delitos–, habría descendido en un 71%. V. WILSON, R. J., CORTONI, F. & MCWHINNIE, A. J., “Circles of Support & Accountability: A Canadian National Replication of Outcome Findings”, *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 21 (4), 2009, p. 412. Disponible en línea:

[https://www.researchgate.net/publication/38078071\\_Circles\\_of\\_Support\\_Accountability\\_A\\_Canadian\\_National\\_Replication\\_of\\_Outcome\\_Findings](https://www.researchgate.net/publication/38078071_Circles_of_Support_Accountability_A_Canadian_National_Replication_of_Outcome_Findings) [último acceso de 15/04/2021].

<sup>195</sup> El Proyecto “*Circles4EU*” –cuyo nombre completo es “*Circles Europe: Together for Safety*”– se corresponde con el proyecto de referencia JUST/2008/DAP3/AG/1165 y puede consultarse en el siguiente enlace: [https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/circles-europe-together-safety-circles\\_en](https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/circles-europe-together-safety-circles_en) [último acceso de 15/04/2021]. Sobre el trabajo realizado en el marco de este proyecto europeo, así como sobre su método, funcionamiento y resultados –entre otras cuestiones–, puede consultarse la página web de la *CirclesEurope Association* –que fue creada en 2018 para impulsar, promocionar y fomentar la implementación de estos Círculos en el continente europeo–: <https://www.circleseurope.eu/> [último acceso de 15/04/2021].

<sup>196</sup> La *Generalitat de Catalunya* da a conocer el proyecto en el siguiente enlace, que incluye además un vídeo breve para explicar las finalidades y el funcionamiento de su implementación: [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio\\_i\\_serveis\\_penitenciaris/cercles/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/cercles/) [último acceso de 15/04/2021].

<sup>197</sup> Sobre los retos que plantea la resocialización de los agresores sexuales, HÖING, M., HARE DUKE, L. & VÖLLM, B., *European Handbook: COSA, Circles of Support and Accountability*, Circles4EU, Breda (Holanda), 2015, pp. 19 y ss. Disponible en línea: <https://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2020/12/150115-European-Handboek-COSA-2nd-revised-edition.pdf> [último acceso de 15/04/2021].

<sup>198</sup> Así lo reconoce también la *Generalitat de Catalunya* al establecer que “uno de los elementos más importantes del programa es la participación de personas voluntarias que ofrecen un apoyo responsable a la persona que cometió el delito sexual y que cuentan con la coordinación y el asesoramiento constante de un profesional. De esta manera, se integra la intervención profesionalizada de las instituciones con la iniciativa comunitaria, con la finalidad de acompañar y supervisar delincuentes sexuales en el periodo previo a la libertad definitiva para facilitar su reinserción en la sociedad y evitar, en la medida de lo posible, que cometan un nuevo delito” [traducción propia]. Puede leerse en la página que la *Generalitat* destina a la presentación del proyecto –ya referenciada en una nota anterior–.

Partiendo de estas premisas, la puesta en marcha de los *Círculos* arranca con una primera fase de captación, selección y formación de los voluntarios<sup>199</sup>.

Los voluntarios son la clave de todo el proyecto y, por lo tanto, la selección que se haga de los mismos puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso de los *Círculos*. Los requisitos exigidos para poder concurrir a la convocatoria en calidad de persona voluntaria son únicamente tres –(1) la mayoría de edad, (2) la ausencia de antecedentes penales y (3) la superación de la formación impartida–, por lo que buena parte de la ciudadanía estaría en condiciones de participar en estos *Círculos*<sup>200</sup>. La diversidad habida entre los seleccionados –que pueden ser de distintas edades, profesiones, países, religiones, estatus socioeconómico, niveles formativos, etc.– es, sin duda, otro de los aciertos del proyecto COSA, en tanto que permite que el penado conozca y se aproxime a la realidad social tal y como es: diversa y plural.

Una vez que los voluntarios han sido seleccionados y formados, los mismos conforman un primer *Círculo social* del que el penado también forma parte. La consolidación de esta primera red de apoyo social, esto es, la aportación de estos voluntarios a la ejecución penal del infractor en cuestión, no es otra cosa que la mera interacción personal entre unos y otros miembros del *Círculo*. Dado que los voluntarios no forman parte ni de la administración penitenciaria ni de la judicatura, el objetivo de la interacción es que se puedan llegar a generar relaciones horizontales, recíprocas y de confianza entre el penado y los voluntarios<sup>201</sup>. El *Círculo* constituye un espacio seguro para que el penado pueda expresarse de forma libre y sin temor al rechazo o al prejuicio social<sup>202</sup>, por lo que son los propios ciudadanos los que a la postre acaban conduciendo, orientando y acompañando al infractor en su proceso de reinserción.

---

<sup>199</sup> Para ver un esquema organizativo de toda la intervención, v. HÖING, M., HARE DUKE, L. & VÖLLM, B., *European Handbook... op. cit.*, p. 31.

<sup>200</sup> En este sentido, no obstante, hay que tener en cuenta que determinados aspectos de la personalidad del candidato voluntario –como, por ejemplo, que este fuera fácilmente manipulable o influenciable– también podrían dar lugar a su inaptitud para participar en el proyecto.

<sup>201</sup> VALVERDE MOLINA sintetiza esta idea en los siguientes términos: “*De una u otra manera, el funcionario de prisiones, de cualquier nivel, y aunque existen también en las prisiones magníficos profesionales (a pesar de trabajar en una situación de fuerte presión), son percibidos por el preso como parte de la institución que le encierra. No quiere esto decir que no puedan desarrollar tareas de intervención, pero integrados en equipos con personas de fuera. Eso es posible, y lo demostramos hace años en la Central de Observación Penitenciaria*”. Del autor, “*Retos penitenciarios... op. cit.*, p. 7.

<sup>202</sup> Los recursos formativos con que cuentan los voluntarios para poder desarrollar sus funciones con éxito son múltiples, tal y como puede comprobarse en HÖING, M., HARE DUKE, L. & VÖLLM, B., *European Handbook... op. cit.*, p. 76.



Por su parte, el equipo técnico y el resto de los agentes que han de intervenir en el seguimiento y control del infractor –el JVP, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la SGIP...– operan como *Círculo profesional*. Las personas que conforman este segundo círculo –y, en especial, los técnicos colegiados– son los que verdaderamente han de propiciar la atención profesional al infractor –directa e indirectamente–. A diferencia de lo que sucede en el círculo conformado por los voluntarios, estos profesionales sí están formados, capacitados y especializados en la atención de las necesidades criminógenas del penado. Estos técnicos son los que desarrollan la intervención específica requerida por el penado, por lo que, además de asistir y atender profesionalmente al propio interesado, los técnicos han de estar en continuo contacto con los voluntarios para orientarlos en sus funciones de apoyo y acompañamiento, para evaluar la evolución del infractor y para ir adaptando la intervención a realizar según lo vayan requiriendo las circunstancias<sup>203</sup>.

El Agente de Libertad Condicional, por su parte, habría de asumir las funciones de coordinación entre ambos círculos para asegurar el buen funcionamiento de la intervención en su conjunto. Todo ello se refleja gráficamente en la figura siguiente.

---

<sup>203</sup> En este sentido, tal y como se indica en la publicación que evalúa la implementación del proyecto en Cataluña, “*las intervenciones deben adaptarse a la capacidad de aprendizaje y las características de los individuos, y no al revés*” [traducción propia]. NGUYEN VO, T., i CAPDEVILA CAPDEVILA, M. (coords.), *Avaluació del projecte CerclesCat*, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (Departament de Justícia), Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2018, p. 18. Disponible en línea: [http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2018/cerclesCat\\_CA.pdf](http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2018/cerclesCat_CA.pdf) [último acceso de 15/04/2021].

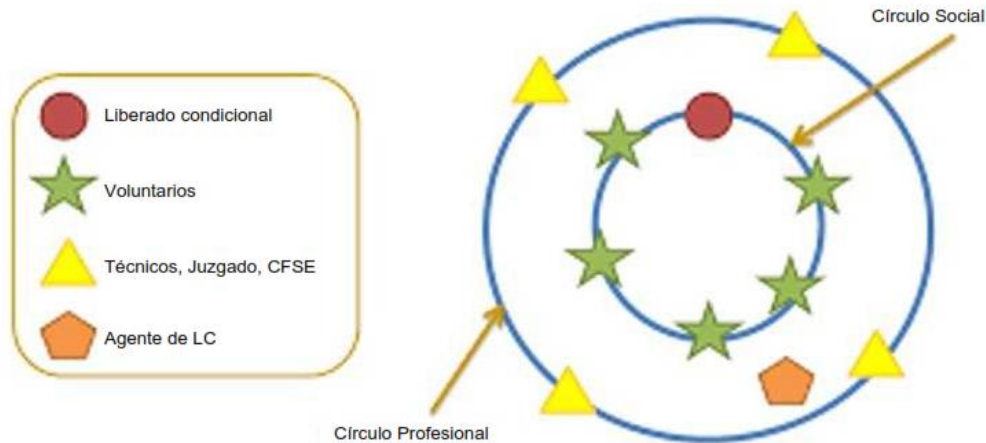


Figura 1. Se extrae de NGUYEN VO, T., i CAPDEVILA, M. (coords.), *Avaluació... op. cit.*, p. 17, con modificaciones adaptativas<sup>204</sup>.

Los beneficios que reportaría un proyecto como este en el ámbito de la libertad condicional son del todo incuestionables<sup>205</sup>. En Cataluña ya se está interviniendo de forma colectiva con los agresores sexuales –clasificados en tercer grado o en libertad condicional– que participan en “*CerclesCat*”<sup>206</sup>, por lo que la tendencia ha de seguir siendo esta: la implementación de proyectos comunitarios de calado restaurativo que, además de permitir que la sociedad pueda tener un mayor papel en la ejecución de las condenas, garanticen la acogida social del infractor tras su puesta en libertad.

Hallándose el condenado en la última fase de su condena –pudiendo entenderse, por lo tanto, que los fines retributivos e intimidatorios de la pena ya se han consolidado<sup>207</sup>–, es necesario configurar espacios y mecanismos de confluencia entre el penado y la sociedad.

<sup>204</sup> En dicha publicación, a su vez, se refiere que la figura ha sido extraída de HÖING, M., HARE DUKE, L. & VÖLLM, B., *European Handbook... op. cit.*, p. 20.

<sup>205</sup> Ello se sostiene a la luz de los resultados porcentuales que se han facilitado anteriormente en relación con la reducción de las tasas de reincidencia.

<sup>206</sup> Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que la implementación de este proyecto en Cataluña está en una fase incipiente y que, por lo tanto, aún no hay datos sobre su eficacia. Aun así, las conclusiones y propuestas que formulan quienes se ocupan del seguimiento del proyecto resultan de gran interés. NGUYEN VO, T., i CAPDEVILA CAPDEVILA, M. (coords.), *Avaluació... op. cit.*, pp. 80 y ss.

<sup>207</sup> Tal conclusión puede inferirse, sobre todo, desde que el legislador previera la posibilidad –en determinadas ocasiones, mandato– de obligar a algunos delincuentes a tener que cumplir la mitad de la pena antes de poder acceder al tercer grado. Entendiendo que tal obligación se estableció en contra de los principios que inspiran la individualización científica, precisamente, para dar cumplimiento a los fines retributivos de la pena, se entiende que, una vez que se han cumplido tales cotas temporales, las finalidades de la pena que han de alzarse son las resocializadoras.

Si lo es durante toda la condena<sup>208</sup>, mucho más ha de serlo cuando la misma está próxima a su extinción. Los círculos del proyecto COSA otorgan seguridad al penado –que es un extremo muy positivo de cara a su proceso de adaptación y desarrollo personal–, pero también a los voluntarios. El hecho de que la sociedad tenga la oportunidad de participar activamente en la ejecución de las condenas, de aproximarse a quienes han estado en la cárcel –pudiendo poner en jaque desde su propia experiencia los mitos, tabúes y estigmas que hay en torno a las prisiones– y, de ejercer la responsabilidad social que todos tenemos para con quienes delinquen<sup>209</sup>, sin duda ha de servir para mejorar el actual sistema de libertad condicional.

***c) Claves de las reformas a adoptar en materia de ejecución de la libertad condicional***

- Garantizar que la duración de la libertad condicional coincida siempre con el tiempo de condena que aún hubiera de cumplirse, sin que en ningún caso la fecha del licenciamiento definitivo pueda postergarse;
- Condicionar esta última fase de la ejecución de la pena a la implicación del penado en el entorno social o asociativo que más se adecúe a sus propios intereses

---

<sup>208</sup> El contacto del penado con el mundo exterior se recoge en todas las declaraciones, resoluciones y normas internacionales que afectan al ámbito de la ejecución penal, pudiendo constituir incluso un elemento determinante para la prevención de las penas o tratos inhumanos o degradantes. En este sentido, el CPT ha establecido unos estándares de mínimos para garantizar que el régimen de contacto con el mundo exterior, además de permitir que los penados estén mejor preparados para su retorno a la libertad, sirva a los efectos de reducir la institucionalización y la desocialización que la prisión conlleva. Al respecto, RODRÍGUEZ YAGÜE, C., “Los estándares internacionales sobre la cadena perpetua del Comité Europeo para la prevención de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, nº 17, p. 255. Disponible en línea:

<http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/viewFile/24462/19311> [último acceso de 15/04/2021].

<sup>209</sup> Esta cuestión enzarza con las ideas que anteriormente se exponían sobre los efectos de una desigual distribución de la riqueza, si bien son ideas que se han planteado reiteradamente a lo largo de la historia y desde múltiples perspectivas. A continuación, se transcribe un extracto de 1887 sobre estos mismos extremos: “*En una sociedad de iguales, en un medio de hombres libres, todos los cuales trabajen para todos, todos los cuales hayan recibido una sana educación y se sostengan mutuamente en todas las circunstancias de su vida, los actos antisociales no podrán producirse. El gran número no tendrá razón de ser, y el resto será ahogado en germen. En cuanto a los individuos de inclinaciones perversas que la sociedad actual nos legue, deber nuestro será impedir que se desarrollen sus malos instintos. Y si no lo conseguimos, el correctivo honrado y práctico será siempre el trato fraternal, el sostén moral, que encontrarán de parte de todos, la libertad. Esto no es utopía; esto se hace ya con individuos aislados, y esto se tornará práctica general. Y tales medios serán más poderosos que todos los códigos, que todo el actual sistema de castigos, esa fuente siempre fecunda en nuevos actos antisociales, de nuevos crímenes*”. KROPOTKIN, P., *Las prisiones*, digitalizado por Librodot, 1887. Disponible en línea: <http://200.31.177.150:666/ebooks/VBOOKS/Peter%20Kropotkin%20-%20Las%20Prisiones.pdf> [último acceso de 15/04/2021].

–sin perjuicio de las medidas que, además, pudieran imponerse atendiendo a las circunstancias particulares del caso– para facilitar la reinserción social del mismo en el medio abierto, para inducirle a tener hábitos, rutinas y responsabilidades que promuevan su desarrollo personal permitiendo la mejora de su propia autopercepción y, en definitiva, para impulsarle en la superación del estigma penitenciario de forma positiva y saludable. Tal implicación podría sustituirse por la participación del penado en un programa de justicia restaurativa si el mismo diera muestras de querer someterse a la mediación de tales características;

- Permitir un mayor grado de implicación ciudadana en la ejecución de las condenas penales mediante la captación y capacitación de voluntarios que quieran participar en el acompañamiento y seguimiento de los liberados condicionales. Siendo ajenos a la institución penitenciaria –aunque en contacto estrecho con la misma–, estos agentes voluntarios permitirían (1) que el penado desarrollara relaciones interpersonales basadas en la reciprocidad y en la igualdad –favoreciendo, así, la consecución de los fines resocializadores de la pena–, (2) que la sociedad pudiera asumir la parte de responsabilidad que le corresponde en tanto que factor criminógeno y (3) que el acercamiento entre la prisión y el medio social permitiera combatir los mitos, estigmas y tabúes que actualmente facilitan el calado de los discursos punitivos populistas y de odio.

### **2.2.3. Revocación de la libertad condicional**

Actualmente, tal y como se ha visto de forma detallada en un capítulo anterior, la revocación de la libertad condicional puede darse por varios motivos, así que la primera de las propuestas que ha de plantearse en lo que a revocación de libertad condicional se refiere es la de limitar a dos tales causas: (1) el incumplimiento grave o reiterado de las condiciones impuestas y (2) la condena por delito cometido durante la ejecución de la libertad condicional, siendo imprescindible para ello que la sentencia recaiga –y adquiera firmeza– durante el mismo periodo de libertad condicional.

**a) *La necesaria supresión del cambio de circunstancias como causa de revocación***

La acotación introducida *ut supra* excluye la posibilidad –existente en la actualidad– de revocar la libertad condicional “*cuando se ponga de manifiesto un cambio de las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión que no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad en que se fundaba la decisión adoptada*” –art. 90.5 CP–. Se ha criticado ya anteriormente la posibilidad de que tales “*cambios*” puedan no depender de la voluntad del penado –tal sería el caso, por ejemplo, de la pérdida del puesto de trabajo, del fallecimiento de un tercero que fuera de apoyo para el recluso, etc.–, por lo que es necesario renunciar a la posibilidad de agravar la situación del liberado condicional cuando no pudiera exigírsele responsabilidad por las circunstancias vitales sobre las que no ejerce ningún control<sup>210</sup>. La revocación de la libertad condicional es una consecuencia lógica para desmerecer las decisiones irresponsables que el sujeto pueda adoptar de forma libre y consciente, pero nunca un mecanismo para sancionar a alguien por los imprevistos y circunstancias vitales que la vida le puede proveer sin depender de su voluntad.

Partiendo de la premisa anterior, también parece ajustado suprimir la posibilidad de que la revocación de la libertad condicional pueda operar de forma automática o con carácter preceptivo<sup>211</sup>. Con independencia de que el penado pueda incurrir de forma indubitada en alguna de las causas de revocación propuestas, es fundamental que el JVP valore, motive y fundamente las razones por las que la acuerda conforme al principio de individualización. Se considera preciso que esto sea así porque el Juez ha de tener la oportunidad de decidir si los hechos por los que puede acabar revocándose la libertad condicional son realmente merecedores de tal reproche o si, por el contrario, los mismos pueden ser respondidos con una mera modificación del régimen de libertad condicional. Es probable que en determinados casos el incumplimiento grave o reiterado de las condiciones impuestas pudiera justificarse –por ejemplo, si el penado no compareciera de forma reiterada ante los SGPMA por estar ingresado en un hospital– o que incluso la condena por imprudencia o delito leve no se considerara relevante a los efectos de

---

<sup>210</sup> NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico de la libertad condicional en el Proyecto de Reforma de Código Penal de 20 de septiembre de 2013 (Especial referencia a la prisión permanente revisable)”, *La Ley Penal*, nº 110, Sección Estudios, 2014, p. 18 (versión online).

<sup>211</sup> Anteriormente se ha tenido ocasión de reconocer positivamente que la reforma de la LO 1/2015 haya incluido algunas modificaciones en esta dirección.

mantener al individuo en libertad condicional, por lo que en todo caso ha de oírse a las partes antes de proceder con el retorno a prisión. En pro del derecho de defensa del liberado condicional, así como del deber de motivación y razonamiento que los órganos judiciales han de observar al dictar sus resoluciones, deben suprimirse los supuestos preceptivos de revocación para que, en todo caso, el JVP someta a examen las circunstancias particulares de cada caso.

***b) Especial referencia a la revocación por la comisión de nuevos delitos***

En relación a la revocación que puede acordarse por la comisión de un nuevo delito durante el periodo de libertad condicional, ha de exigirse que en todo caso la consecuente condena recaiga –y adquiera firmeza– dentro de ese mismo periodo. En la actualidad, la mera incoación de un nuevo procedimiento penal es entendido por muchos JVP como “*un cambio en las circunstancias [...] que no permit[e] mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad*” –art. 90.5 CP–<sup>212</sup>. Si bien se ha dicho ya que tal previsión habría de ser derogada para evitar que la revocación pudiera producirse por cambios ajenos a la voluntad del penado, es importante mencionar que la misma también opera en estos supuestos como fundamento subsidiario para revocar las libertades condicionales de quienes presuntamente hubieran delinquido estando en dicho régimen –esto es, sin que exista una sentencia firme condenatoria–. En este sentido, considerando que el art. 86.1.a) CP establece de forma rotunda que la revocación se ordenará cuando el penado “*sea condenado por un delito cometido durante el periodo de suspensión [...]*”, no se estima correcto que los JVP puedan ampararse en la cláusula genérica del art. 90.5 CP para

---

<sup>212</sup> Se reproduce la literalidad de un auto de revocación de libertad condicional fundamentado en este extremo: “*Según se acredita en el informe recibido, el interno sometido al presente expediente no cumple ya con el pronóstico de reinserción favorable que llevó a concederle la libertad condicional. Ha sido detenido y puesto a disposición judicial tras haber sido implicado en un accidente de tráfico con resultado de lesiones, habiendo dado una tasa de alcohol de 0’74 mg/l en aire espirado. En su declaración ante el juez instructor reconoce que iba un poco bebido. Todavía no ha recaído sentencia y no se puede considerar que haya delinquido, pero es obvio que este hecho hace que su pronóstico de reinserción ya no pueda considerarse favorable, pues estamos ante un delito objetivo que se comete por el simple hecho de conducir con una tasa superior a 0’60 mg/l, a tenor del art. 379.2 CP. El hecho de ponerse al volante después de salir de una discoteca a las cuatro de la mañana tras haber estado bebiendo implica una falta de respeto a la norma y de consciencia de la posibilidad de provocar un accidente, por lo que su pronóstico de reinserción deja de ser favorable*”. Auto del JVP nº 1 de Madrid, de 12/05/2017 (razonamiento jurídico segundo).

esquivar torticeramente la necesidad de asegurar y garantizar el derecho a la presunción de inocencia del presunto infractor.

Por lo anterior, además de seguir manteniendo que los cambios circunstanciales *per se* no habrían de constituir causa de revocación en ningún caso, es oportuno que en estos supuestos de comisión delictiva –o de presunta comisión delictiva, en tanto no haya una sentencia condenatoria–, los JVP no se inmiscuyan en las asunciones competenciales de los Juzgados de Instrucción. Si el liberado condicional es detenido en algún momento por una conducta presuntamente delictiva y, tras prestar declaración ante el Juez que deba ocuparse de la instrucción, el mismo considera que ha de ser puesto en libertad provisional porque no hay motivos que justifiquen el decreto de su prisión preventiva, no es comprensible que el JVP pueda poner en entredicho –e incluso contradecir– tal pronunciamiento del Juez instructor para reingresar al individuo en prisión<sup>213</sup>. La revocación de la libertad condicional en estas circunstancias, además de cuestionar las garantías procesales del presunto infractor, conculca la igualdad de los ciudadanos ante la ley, ya que, si bien una persona libre podría volver a su domicilio tras su puesta en libertad provisional con cargos, el liberado condicional también habría de poder hacerlo, y ello con independencia de las condenas que en ese momento pudiera estar cumpliendo –es decir, ningún otro Juzgado habría de tener la posibilidad de reprocharle unos hechos que todavía no han sido enjuiciados–<sup>214</sup>.

Frente a estas situaciones, lo apropiado no es vulnerar los derechos y garantías procesales que amparan a todos los ciudadanos por igual, sino dotar a los Juzgados de los recursos que sean necesarios para poder funcionar con mayor eficacia, eficiencia y celeridad. Debido a la lentitud con la que opera nuestro sistema judicial a día de hoy, es previsible que muchos de los penados reincidentes acaben siendo condenados de forma efectiva por delitos cometidos durante el periodo de libertad condicional tras la extinción total de su condena, pero ello no justifica que el presunto infractor haya de asumir las carencias de

---

<sup>213</sup> En este sentido, debe señalarse además que la medida cautelar de prisión preventiva no comparte las finalidades propias de la pena, por lo que en ningún caso puede creerse que la revocación de la libertad condicional es asimilable a la imposición de la prisión preventiva tras la presunta comisión de un delito.

<sup>214</sup> Estas mismas cuestiones pueden criticarse de forma análoga en lo que respecta a las regresiones provisionales de grado que prevé el art. 108.3 RP: “*En los supuestos de internos clasificados en tercer grado que fuesen detenidos, ingresados en prisión, procesados o imputados judicialmente por presuntas nuevas responsabilidades, el Director podrá suspender cautelarmente cualquier nueva salida, así como acordar la separación interior que proceda y su pase provisional a régimen ordinario, debiendo proceder la Junta de Tratamiento inmediatamente a la reclasificación correspondiente en su caso*”. Del precepto transcrito se infiere que no todos los ciudadanos gozan de la misma presunción de inocencia.

la Administración de Justicia renunciando a sus derechos y garantías. Sea como sea, el hecho de que se exija una condena en firme para poder acordar la revocación de la libertad condicional y que la misma no recaiga a tiempo –dentro del periodo de libertad condicional–, no significa que tales hechos delictivos queden impunes. El infractor habrá de liquidar las responsabilidades penales que nuevamente se le hayan impuesto en el debido proceso, por lo que la continuidad en libertad condicional, lejos de poder ser concebida como una forma de impunidad, constituye un reconocimiento a los derechos procesales del penado y, en particular, al principio de presunción de inocencia.

*c) Consideraciones generales en torno a los efectos de la revocación*

Considerando que buena parte de los efectos que puede producir la revocación de la libertad condicional están estrechamente vinculados a la naturaleza jurídica con que se inviste la institución, las concreciones que han de hacerse con respecto a esta cuestión son únicamente dos: (1) una con respecto a la relación que ha de existir entre el tiempo disfrutado en libertad condicional y el total de la condena y (2) otra sobre la situación regimental en la que debe quedar el liberado condicional al reingresar en prisión.

Actualmente, la principal causa por la que los penados rechazan la aplicación de la libertad condicional es la previsión de la pérdida del tiempo transcurrido bajo este régimen en caso de revocación. Tales consecuencias son congruentes con la naturaleza jurídica suspensiva que la reforma del año 2015 le ha otorgado a la institución<sup>215</sup>, pero este es uno de los extremos que más urge revertir para que la libertad condicional pueda volver a ser el último eslabón del sistema progresivo. Ha de recuperarse la fórmula del antiguo art. 93 CP, que establecía que “*el penado reingresará en prisión en el periodo o grado penitenciario que corresponda, sin perjuicio del cómputo del tiempo pasado en libertad condicional*”. Es imprescindible que el tiempo disfrutado en libertad condicional pueda volver a descontarse del total de la condena y que, por ende, el penado pueda tener la certeza y garantía de que la libertad condicional, no pudiendo servir al agravio o perjuicio de su situación penitenciaria ni aun cuando se revocara, constituye un auténtico mecanismo en pro de su reinserción –es decir, favorable a sus intereses–.

---

<sup>215</sup> Ello ha sido profusamente analizado en el capítulo anterior.



En este mismo sentido y, de nuevo, por coherencia y congruencia con la naturaleza jurídica interesada para el instituto, ha de suprimirse la posibilidad de “*prorrogar el plazo de suspensión, sin que en ningún caso pueda exceder de la mitad de la duración del que hubiera sido inicialmente fijado*” –art. 86.2.b) CP, aplicable por remisión del art. 90.5 CP– cuando el liberado condicional hubiera incumplido las medidas impuestas sin carácter grave o reiterado. La duración de esta medida ha de coincidir en todo caso con la que al penado le quedara por cumplir de su condena, y ello por una mera cuestión de seguridad jurídica. Dado que el Tribunal sentenciador es el único que puede practicar las pruebas que dan lugar a la imposición de la pena con la inmediación que la tutela judicial efectiva requiere y, por lo tanto, solo este Tribunal está capacitado para valorar, juzgar y condenar la conducta delictiva con la proporcionalidad necesaria, la ejecución penitenciaria no puede extralimitarse perjudicando o agravando en modo alguno los aspectos sustantivos de la penalidad impuesta en sentencia –cuestión que, además, podría contrariar el principio de cosa juzgada y de *non bis in idem*–. La prórroga prevista en el artículo mencionado para el caso de que las condiciones impuestas se incumplieran de forma no grave o reiterada se prevé en el ámbito de la libertad condicional –esto es, fuera de prisión–, pero la mera posibilidad de alargar en el tiempo la sujeción de la persona a los mandatos administrativos y judiciales –alargando, por lo tanto, la posibilidad de incurrir en causa de revocación que dé lugar al internamiento en centro penitenciario– conculca algunos de los principios más elementales del Derecho penal<sup>216</sup>.

Por otra parte, es importante prever y racionalizar las consecuencias que la revocación eventual de la libertad condicional haya de producir sobre el régimen de vida del penado. El art. 93 CP ya derogado –transcrito anteriormente– establecía que, en caso de revocarse la libertad condicional, “*el penado reingresará en prisión en el periodo o grado penitenciario que corresponda*”. En el texto normativo vigente, la referencia análoga a tal extremo se halla en el art. 90.6 CP, que establece que la revocación “*dará lugar a la ejecución de la parte de la pena pendiente de cumplimiento*”. Ello es coherente con la naturaleza suspensiva de la libertad condicional actual, pero no aclara qué ha de suceder

---

<sup>216</sup> Estas cuestiones han sido valoradas en el capítulo anterior, pero, por todas, se refiere a estos aspectos: BARBER BURUSCO, S., “La libertad condicional conforme a la LO 1/2015, de 30 de marzo: ¿Instrumento diseñado para prolongar el control penal?”, *Estudios penales y criminológicos*, nº 36, 2016, pp. 663-710. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1296258> [último acceso de 17/05/2021].

con el penado una vez que se ha acordado la revocación de este instituto desde un punto de vista práctico o regimental.

La praxis permite sostener que quienes han de retornar a prisión después de un periodo de libertad condicional lo hacen volviendo al segundo grado de clasificación penitenciaria. La Instrucción 1/2012 –sobre permisos de salida y salidas programadas– llega a consagrar la “*comisión de delito en periodo de libertad condicional*” y el “*incumplimiento de reglas de conducta en libertad condicional*” como dos de las 67 razones por las que poder denegar la concesión de los permisos ordinarios<sup>217</sup>, por lo que, una vez producida la revocación de la libertad condicional, no es que el penado sea devuelto a la situación en la que se encontraba antes de concedérsele dicha institución, sino que el mismo recupera las condiciones de vida que tenía en los estadios iniciales del cumplimiento de su condena.

Esta praxis resulta peligrosa y contraproducente, por cuanto los penados la perciben como injusta, abusiva y desproporcionada<sup>218</sup>. El resentimiento y la desconfianza que ello les genera hacia el sistema de Derecho –en general– y hacia la administración penitenciaria –en particular– no favorece las posibilidades resocializadoras de sus respectivas condenas, por lo que han de determinarse, preverse y racionalizarse las consecuencias regimentales a que puede dar lugar la eventual revocación de la libertad condicional. En este sentido, la propuesta que se entiende más justa es la que devuelve al penado a la situación en la que estaba justo antes de concedérsele la libertad condicional, esto es, la clasificación en tercer grado. Por otra parte, si el motivo de la revocación trae causa en una nueva condena firme –cuya duración ha de refundirse con la que ya estuviera

---

<sup>217</sup> Tales cuestiones fueron abordadas en este mismo capítulo al reflexionar sobre la institución de los permisos penitenciarios.

<sup>218</sup> Por ejemplo, el penado cuyo auto de revocación se ha transcrito parcialmente en unas páginas anteriores –el auto del JVP nº 1 de Madrid, de 12/05/2017–, tardó nueve meses en volver a disfrutar de los permisos ordinarios. Teniendo en cuenta que había estado en libertad condicional durante un año y cuatro meses hasta el momento de producirse la revocación, que previamente también habría tenido que estar clasificado en tercer grado –y, por ende, en régimen de semilibertad– y que además le amparaba una presunción de inocencia que no se había respetado, a este penado le generó mucho estrés que su reingreso en prisión se produjera en términos tan restrictivos por la cercanía de la fecha de su licenciamiento definitivo. Esta persona extinguió su condena en el mes de mayo de 2018, habiendo podido retomar los permisos ordinarios tres meses antes de la liquidación definitiva. No tuvo ocasión de volver a disfrutar del tercer grado o de la libertad condicional antes de ser puesta en libertad, por lo que su excarcelación se produjo de forma abrupta. No tuvo ocasión de reincorporarse al puesto de trabajo que había perdido a consecuencia de la revocación de su libertad condicional. En este caso, considerando que la revocación podría no haberse producido en un acto de reconocimiento de los derechos procesales del liberado condicional o que, en todo caso, la misma se acordó sin ponderar la totalidad de las circunstancias particulares, puede afirmarse que lo que debía de ser un mal menor para la consecución de un bien mayor acabó invirtiendo las tornas.

cumpliendo<sup>219</sup>, habría que valorar cuál es la nueva fracción cumplida para determinar si su clasificación en tercer grado es prematura considerando la nueva duración de su condena o si, por el contrario, el mismo puede seguir cumpliéndola en régimen abierto y de semilibertad. En cualquier caso, es preciso incluir y determinar en la norma tales extremos para evitar los eventuales abusos que pudieran producirse<sup>220</sup>.

**d) Supresión del impago de la responsabilidad civil como causa de revocación**

El art. 86.1.d) CP establece que la libertad condicional se revocará cuando el penado “*no dé cumplimiento al compromiso de pago de las responsabilidades civiles a que hubiera sido condenado, salvo que careciera de capacidad económica para ello*”. El precepto transcrito reproduce en su práctica totalidad el del art. 90.4 CP, que permite que el JVP deniegue la libertad condicional cuando no se hubiera satisfecho la responsabilidad civil adeudada. Tiene sentido que las causas que *a priori* podrían dar lugar a la denegación de la suspensión constituyan también motivos de revocación, pero es difícil imaginar que pueda llegar a producirse una revocación porque el penado no diera “*cumplimiento al compromiso de pago de las responsabilidades civiles a que hubiera sido condenado*”, cuando esa misma situación hubiera podido suponer que directamente no se le concediera la libertad condicional.

En sentido contrario, también resulta complicado entender cómo podría revocarse –por este motivo concreto de impago– una libertad condicional que, en virtud del “*podrá denegar*” del art. 90.4 CP, se hubiera concedido sin cumplirse el requisito de la satisfacción de la responsabilidad civil. Dado que no parece posible que una situación existente y conocida en el momento de la concesión pueda ser invocada después como causa de revocación de la misma, la única virtualidad que esta causa de revocación puede

---

<sup>219</sup> Se ha visto que sobre esta materia los criterios judiciales operantes pueden resultar muy divergentes, por lo que se recomienda volver sobre el apartado relativo a la ejecución de la libertad condicional del capítulo anterior para tener presentes las dificultades emergentes en torno a estos extremos.

<sup>220</sup> Tal y como se advirtió también al analizar la regresión de grado que se produce entre el tercero y el segundo, es preciso que la norma incluya previsiones claras y ciertas que permitan al interesado saber con seguridad hasta cuándo va a tener que soportar los efectos de su involución penitenciaria. Lo que se propuso en su momento al respecto fue que el tiempo que restara de condena tras producirse la regresión volviera a ser fraccionado –como si fuera una condena nueva– para que el penado pudiera conocer con exactitud el momento en que habría de volver al régimen del que disfrutaba antes de producirse la regresión. Para el caso de la libertad condicional y su eventual revocación, habría que articular una previsión similar que limitara en el tiempo el reproche penitenciario que se le puede imponer al penado cuando diera muestras de involución en el tratamiento.

llegar a tener en la práctica se refiere al penado que, habiendo asumido con regularidad las deudas civiles pendientes de pago, de repente e injustificadamente dejara de satisfacer las cuantías comprometidas –por unos u otros motivos–. Lejos de ese supuesto, pues, la cláusula de revocación invocada carece de operatividad y sentido práctico.

Sea como sea, ya anteriormente se han valorado los problemas a que puede dar lugar que la situación penitenciaria de una persona se vincule a variables de índole económica. Ello ha sido expuesto al abordar el acceso al tercer grado –momento en el que también se exige la satisfacción de la responsabilidad civil derivada del delito<sup>221</sup>–, por lo que es de interés remitir a la lectura de su propio apartado para evitar que se produzca una reiteración de contenidos. En cualquier caso, adoptando las reformas que se proponían entonces –esto es, la supresión de cualquier condición vinculada a aspectos de naturaleza económica y, en contrapartida, la imposición obligatoria de las medidas que fueran necesarias para garantizar el pago conforme a la capacidad económica del penado– se resolverían todas las disfunciones a que pudiera dar lugar esta materia.

***e) Claves de las reformas a adoptar en materia de revocación de la libertad condicional***

- Suprimir los supuestos de revocación automática, haciendo que en todos los casos el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria deba valorar, motivar y fundamentar las razones por las que se acuerda la revocación de la libertad condicional;
- Limitar a dos las causas posibles de revocación, siendo la primera (1) que el penado incumpliera de forma grave o reiterada las condiciones que se le hubieran impuesto en el momento de concedérsele la libertad condicional o, en segundo lugar, (2) que el mismo fuera condenado por delito cometido durante la ejecución

---

<sup>221</sup> Ello es conforme al art. 72.5 LOGP, que establece que “*la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en orden a restituir lo sustraído, reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales; las condiciones personales y patrimoniales del culpable, a efectos de valorar su capacidad real, presente y futura para satisfacer la responsabilidad civil que le correspondiera; las garantías que permitan asegurar la satisfacción futura; la estimación del enriquecimiento que el culpable hubiera obtenido por la comisión del delito y, en su caso, el daño o entorpecimiento producido al servicio público, así como la naturaleza de los daños y perjuicios causados por el delito, el número de perjudicados y su condición*”.

de su libertad condicional, siendo necesario para ello que la sentencia recaiga –y adquiera firmeza– durante el mismo periodo de libertad condicional;

- Evitar que la eventual incoación de nuevas causas penales pueda repercutir sobre la que el penado cumple en libertad condicional: si el Juzgado que instruye ese nuevo procedimiento no considera que haya de acordarse la prisión preventiva del individuo, tampoco el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria debería poder revocar su libertad condicional en aplicación del principio y derecho de presunción de inocencia;
- Racionalizar los efectos de la revocación e impedir que la misma devuelva al penado al segundo grado de clasificación de forma automática: si la revocación se funda en el incumplimiento de las condiciones impuestas, se propone que el penado sea devuelto al régimen de vida propio del tercer grado de clasificación durante el tiempo que el JVP determine. Si, por otra parte, la revocación se basara en la notificación de una nueva condena firme por hechos cometidos durante la libertad condicional, el penado habría de ser devuelto al segundo o tercer grado, en función de la fracción que resultara haber cumplido tras practicarse la refundición de sus condenas;
- Excluir el impago de la responsabilidad civil del catálogo de causas por las que puede revocarse la libertad condicional, toda vez que el Juzgado puede adoptar medidas y garantías que garanticen el pago;
- Eliminar la posibilidad de que la libertad condicional se pueda alargar en el tiempo más allá de la fecha prevista para la liquidación definitiva de la condena;
- Garantizar que el tiempo transcurrido en libertad condicional –con independencia de que la misma pueda revocarse– computa siempre y en todo caso a efectos de cumplimiento de condena.

### **2.3. CUESTIONES PENDIENTES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES**

A lo largo de estas páginas se han ido mencionando algunas de las cuestiones que habrían de ser mayormente analizadas en trabajos ulteriores para seguir hallando vías por las que desarrollar y mejorar el instituto de la libertad condicional: cuestiones de Derecho comparado, de justicia restaurativa, de Derecho procesal penitenciario... Sin embargo, por la necesidad de acotar y delimitar la materia abordada –así como por la falta de

madurez investigativa con que se dio comienzo al presente trabajo—, hay muchas otras materias que también resultan de interés para el presente y que ni siquiera han llegado a ser mencionadas.

A continuación, por ese mismo motivo, se identifican y se justifican brevemente algunas de las cuestiones que habrían de seguir investigándose en el futuro.

### **2.3.1. ¿De qué manera pueden optimizarse los recursos públicos para ofrecer mayores medios al liberado condicional?**

Si bien es cierto que se han expuesto algunos datos de índole presupuestaria para tratar de evidenciar que el fomento de la libertad condicional permitiría aprovechar los recursos públicos de forma más eficiente<sup>222</sup>, no se ha elaborado ningún proyecto presupuestario específico que determine una forma alternativa de inversión para mejorar el funcionamiento del sistema.

Por otra parte, además, ha de tenerse en cuenta que algunas de las propuestas formuladas en estas páginas para dotar de mayor fluidez al sistema progresivo prescinden de muchas de las rutinas burocráticas que actualmente han de llevarse a término en los centros penitenciarios —así, por ejemplo, la supresión de las Juntas de Tratamiento para el estudio de los permisos ordinarios cuando ya se hubieran concedido por primera vez—, por lo que sería de gran interés aunar la totalidad de los planteamientos expuestos para ensayar unos presupuestos alternativos que antepusieran el tratamiento a la seguridad.

### **2.3.2. ¿Pueden las nuevas tecnologías contribuir a un uso más extensivo del régimen abierto y libertad condicional?**

El uso de medios telemáticos en el ámbito de la ejecución penal no es ninguna novedad —ni siquiera es un instrumento reservado a las últimas fases de la condena, pues puede llegar a imponerse incluso en las fases más tempranas como condición para el disfrute de permisos en determinados supuestos—, pero sí hubiera sido de gran interés ahondar en las discusiones a que ello da lugar. Si bien hay quienes consideran que la tecnología es

---

<sup>222</sup> Puede volverse sobre estas cuestiones revisando el capítulo I del presente trabajo.

claramente ventajosa para los fines neutralizadores, de control y seguimiento, también hay quienes detractan de su uso por entender que constituye una injerencia excesiva sobre los derechos del particular<sup>223</sup>.

En este sentido, por más que sea positivo que su uso pueda servir a la potenciación del sistema progresivo, resulta preocupante que, tal y como critican algunos autores, los medios de control telemático puedan acabar convirtiéndose en el Gran Hermano de quienes cumplen condena –o, dicho de otro modo, en una vía para legitimar restricciones de derecho mayores a las que realmente corresponderían en cada una de las fases del cumplimiento la condena–. Por el interés y la relevancia que tales cuestiones suscitan, según lo dicho, será de gran interés seguir profundizando en los argumentos que defienden tanto los partidarios como los detractores de este tipo de medidas para hallar fórmulas intermedias que, propiciando el cumplimiento de la pena en el medio abierto y comunitario, no supongan violentar los derechos y garantías del penado.

### **2.3.3. ¿Qué tipo de responsabilidad puede exigírsele a la administración, en su caso, por los delitos que pudiera cometer un liberado condicional?**

Esta es una cuestión que evidencia un conflicto de intereses entre el penado y la sociedad y que redundaría en la necesidad de que la privación de libertad vaya acompañada de un tratamiento individualizado para ser de utilidad. Nuestro sistema de ejecución penal podría optar por mantener a los reclusos totalmente aislados del grupo social durante el cumplimiento de sus condenas para evitar cualquier tipo de riesgo, pero es evidente que dicha exclusión no sería aceptable en un sistema que dice abocar sus penas a la resocialización de los infractores. Es necesario que los condenados se vean sujetos cada vez a menos restricciones para poder adaptarse paulatinamente al medio abierto, por lo que es inevitable que la sociedad asuma ciertos riesgos en pro de la resocialización –y, por lo tanto, de la evitación de riesgos mayores–<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS cuenta con varios trabajos publicados sobre estas cuestiones. Sobre los pros y contras de estas nuevas formas de control penal reflexiona en “Cárcel electrónica y sistema penitenciario del siglo XXI”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá, nº 2005, 2004-2005, pp. 51-86. Disponible en línea: <https://core.ac.uk/download/pdf/58906562.pdf> [último acceso de 15/05/2021].

<sup>224</sup> RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional... op. cit.*, p. 295.

Aun así, dado que la administración juega un gran papel en la determinación del régimen de vida de los penados, teniendo además que imponer las medidas oportunas de control y seguimiento para tratar de asegurar el buen término de la ejecución penal, en alguna ocasión se ha reconocido la responsabilidad patrimonial en que puede incurrir por los daños que eventualmente pudieran ocasionar sus administrados<sup>225</sup>. Es cierto que muchas veces la actividad administrativa cuenta con el aval y la fiscalización del orden jurisdiccional, pero determinados aspectos de la ejecución penitenciaria –como la determinación de las condiciones asociadas al disfrute de los permisos, del tercer grado o de la libertad condicional; o incluso la propia progresión al tercer grado, que solo se ve judicializada cuando el recluso o el Ministerio Fiscal la recurren– son única y exclusivamente administrativos<sup>226</sup>.

En tales casos, dado que al final la administración hace las veces de árbitro entre el penado y la sociedad –debiendo determinar los riesgos que puede generar el primero y, por lo tanto, los que inevitablemente debe asumir la segunda–, no ha de descartarse la posibilidad de que un funcionamiento anormal de la administración pudiera acabar dando lugar a la imposición de un riesgo a la sociedad mayor del que verdaderamente se habría exigido en condiciones normales<sup>227</sup>. Con todo, dado que la determinación de la responsabilidad patrimonial exigible a la administración puede resultar en una aplicación mayor o menor de los sistemas progresivos, se entiende que sería de interés analizar la escasa jurisprudencia que hay en torno a esta materia para precisar y detallar cómo ello puede afectar al instituto de libertad condicional.

---

<sup>225</sup> Las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de julio de 1997 y de 10 de septiembre de 1999 son un ejemplo de ello. En la primera, el Estado fue condenado por no haber adoptado las medidas de vigilancia y control que los antecedentes del liberado condicional, que violó y mató a una niña de 9 años, hubieran exigido. En la segunda, el Estado también fue condenado a asumir la responsabilidad patrimonial que le fue exigida: los informes psiquiátricos del centro evidenciaban un elevado índice de peligrosidad, pero no se adoptó ninguna medida de control al concederle la semilibertad –siendo el resultado la muerte de un tercero, además de la comisión de otros delitos–. Al respecto, RACIONERO CARMONA, F., *Derecho penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*, Dykinson, Madrid, 1999, pp. 284 y ss. También sobre estas cuestiones: GONZÁLEZ ALONSO, A., “Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por delitos cometidos por condenados en libertad condicional, en tercer grado o en disfrute de un permiso penitenciario”, *Diario La Ley*, nº 6896, 2008.

<sup>226</sup> Aun así, también podría entenderse que la administración pública puede incurrir en responsabilidad patrimonial por un funcionamiento anormal o error del Poder Judicial, por lo que no puede descartarse que esta pudiera suscitarse incluso cuando el orden jurisdiccional hubiera avalado la actividad administrativa. RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional... op. cit.*, pp. 308 y ss.

<sup>227</sup> Reflexiona sobre estas cuestiones RENART GARCÍA, que analiza las circunstancias que habrían de darse para poder considerar la responsabilidad patrimonial de la administración con respecto a los daños ocasionados por quienes estuvieran en libertad condicional. *Ibidem*, pp. 295 y ss.



### **2.3.4. ¿Disponen las personas que extinguen la totalidad de sus condenas de algún tipo de ayuda o recurso postpenitenciario?**

El art. 274 de la Ley General de la Seguridad Social establece un subsidio a cuyo cobro tienen derecho los liberados de prisión, bien por la obtención de la libertad condicional, bien por el licenciamiento definitivo de la condena. La duración de esta prestación –que en 2021 asciende a 451’92 euros/mes– puede llegar a alcanzar hasta los 18 meses, siendo necesario que la persona haya estado en prisión un mínimo de 6 meses para tener derecho a su percepción –además de otros requisitos–<sup>228</sup>.

Es imprescindible que el Estado configure ayudas sociales de este tipo para que quienes salgan de prisión puedan subsistir sin delinquir –si bien quizás sería conveniente ajustar su cuantía al coste medio de vida–, pero se han detectado algunas disfunciones con respecto al cobro de esta prestación. La misma habría de ser estudiada con mayor profundidad para poder precisar detalladamente cuáles son los problemas que su configuración suscita, pero *grosso modo* se revelan los siguientes: (1) el mes de espera que preceptivamente tiene que transcurrir antes de poder solicitar la ayuda para que los liberados cumplan con el requisito de figurar “*inscritos como demandantes de empleo durante el plazo de un mes*” –art. 274.1 LGSS–; y, sobre todo, (2) la incompatibilidad habida entre el derecho a la prestación por desempleo y el cobro del subsidio de excarcelación<sup>229</sup>.

Dado que la duración de este subsidio puede alcanzar los 18 meses y el derecho al cobro de una prestación por desempleo, cuya duración puede ser notablemente menor –con independencia de que la cuantía a percibir sea superior–, excluye la posibilidad de acceder al primero, muchos penados deciden no trabajar durante el cumplimiento de la condena para salvaguardar su derecho a cobrar esta prestación social. Evidentemente, con independencia de que el ámbito del trabajo penitenciario no esté exento de críticas y dificultades<sup>230</sup>, no parece tener mucho sentido que la propia configuración de un subsidio

---

<sup>228</sup> El portal del Servicio de Empleo Público Estatal ofrece información de interés sobre esta prestación: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/quiero-cobrar-el-paro/he-salido-de-prision.html> [último acceso de 15/05/2021].

<sup>229</sup> El art. 274.2 LGSS establece como requisito para el cobro no tener derecho a la prestación por desempleo, por lo que la existencia de tal derecho excluiría la posibilidad de poder acogerse a este subsidio de excarcelación.

<sup>230</sup> Sobre esta materia resulta de gran interés y utilidad práctica la guía que desarrollaron en el año 2015 los compañeros de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía: De la asociación, *Trabajo en prisión*.

de excarcelación para liberados desempleados pueda incentivar el desempleo durante la estancia en prisión. Partiendo de la premisa de que esta cuestión ha de ser estudiada con mayor detenimiento para ofrecer soluciones, sería conveniente dar con una fórmula que posibilitara compatibilizar el cobro de ambas prestaciones –por ejemplo, detrayendo de los 18 meses de subsidio no contributivo los que hubieran podido percibirse de la prestación contributiva– para asegurar que nadie en prisión renuncia al trabajo, que es un elemento fundamental del tratamiento, con el fin de asegurarse el cobro del subsidio de excarcelación.

Asimismo, además de los recursos económicos –que son fundamentales para que la persona pueda cubrir sus necesidades básicas sin reiterarse en el delito–, sería interesante analizar si existen recursos o medidas de otra naturaleza para favorecer la reintegración social de los liberados –especialmente de tipo psicológico, ya que muchas personas son excarceladas de forma abrupta desde el segundo grado de clasificación penitenciaria y su proceso de adaptación requiere de tales ayudas–.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones alcanzadas en el presente estudio son las siguientes:

**PRIMERA.-** La tendencia retributiva que ha inspirado al legislador penal en sus últimas reformas se proyecta también en la operada por la LO 1/2015 mediante el endurecimiento generalizado del régimen de ejecución penitenciaria. El intrusismo del legislador penal en el ámbito del cumplimiento de las penas de prisión contribuye a degradar su autonomía y especialidad, perjudicando así a los fines constitucionales que el art. 25.2 CE confiere a las penas privativas de libertad. Atajar las falacias del populismo penal pasa por legislar a largo plazo conforme a la ciencia, además de por reorientar nuestras políticas criminales hacia un sistema de justicia restaurativa –tal y como se promueve desde Europa–. El cambio en la dirección de las tendencias punitivas es importante, no solo para mejorar la consecución de los fines resocializadores de la pena, sino también para optimizar la gestión de los recursos públicos que se destinan al ámbito de la ejecución penitenciaria.

**SEGUNDA.-** La nueva naturaleza de la libertad condicional contribuye a la desnaturalización del sistema progresivo y de individualización científica que rige en nuestro ordenamiento penitenciario. La regulación del instituto como forma de suspensión de la ejecución del resto de la pena supone la amputación del último de los grados de clasificación penitenciaria, dejando coja la razón de ser de un sistema basado en el paulatino otorgamiento de confianza al reo. Los efectos y consecuencias que dicha transmutación supone, además de dar lugar a numerosos conflictos de tipo práctico, alejan la ejecución penitenciaria de la consecución de los fines constitucionales de reeducación y reinserción social y propician que los propios penados no consientan la concesión de su libertad condicional por entender que su régimen actual es perverso.

**TERCERA.-** Con independencia de que el fundamento principal de la libertad condicional deba ser el de la reeducación y reinserción social de los penados, es preciso reinventar el significado de tales conceptos para darles un sentido más amplio. Por otra parte, los beneficios pragmáticos que la aplicación de este instituto reporta a la administración penitenciaria en términos de gestión, organización y seguridad no pueden ser desaprovechados. La potenciación del uso y aplicación del sistema de libertad condicional debe partir desde una mejor consecución de los fines preventivo-especiales de la pena –que interesan, no únicamente al penado, sino también a la sociedad en su

conjunto–, pero también desde el interés que la propia administración penitenciaria ha de tener en su fomento para garantizar que el cumplimiento de la pena se produzca en condiciones dignas, así como para poder transitar hacia modelos de seguridad dinámica que optimicen la explotación de sus recursos humanos y potencien la eficacia y la eficiencia de todo el sistema penitenciario.

**CUARTA.-** Si bien la LO 1/2015 ha incorporado un supuesto privilegiado de libertad condicional para los internos primarios y ha precisado algunas de las causas de revocación para beneficiar al penado en la evitación del reingreso en prisión –medidas que se aplauden por contribuir a la flexibilización del sistema y por permitir una mayor individualización durante la ejecución–, el conjunto de las reformas operadas sobre el régimen jurídico de la libertad condicional ha de valorarse negativamente. Los efectos de un régimen de revocación que, de acuerdo con la nueva naturaleza del instituto, no computa a efectos de cumplimiento de la pena, así como la incerteza que genera la posibilidad de que las condenas se alarguen más allá de la fecha de liquidación impuesta en sentencia, justifican *per se* que la reforma operada por la LO 1/2015 en materia de libertad condicional no pueda ser entendida más que como un paso hacia atrás en la consecución de los fines constitucionales.

**QUINTA.-** Las disfunciones de naturaleza procesal pueden tener un gran impacto sobre la ejecución material de las condenas. En este sentido, se ha defendido la inaplicación de la LO 1/2015 con respecto a quienes hubieran delinquido antes del 1 de julio de 2015 por ser desfavorable al reo; se ha valorado negativamente que la víctima pueda participar en la ejecución penal de las condenas por la vía del recurso; y se ha analizado la incompatibilidad latente entre la medida de libertad vigilada postpenitenciaria y el instituto de libertad condicional. Los problemas que subyacen en tales cuestiones se resolverían si nuestro ordenamiento volviera a blindar los derechos y garantías del individuo, si nuestros agentes públicos viraran hacia una concepción más restaurativa de la justicia penal y si el legislador penal asumiera –a falta de cesar en su intrusismo– que en las últimas fases de la condena son los fines de la pena resocializadora, y no los de la pena retributiva, los que han de enfatizarse.

**SEXTA.-** El régimen de revisión previsto para los penados a prisión permanente revisable, además de haberse identificado de forma indebida con la libertad condicional, carece de funcionalidad práctica. Parece improbable que, tras 25 años de encierro –en el

mejor de los casos–, el penado pueda presentar un pronóstico de reinserción favorable que permita la concesión de la suspensión de su condena. El análisis del instituto en relación con esta pena no hace más que reforzar las tesis de su inconveniencia, su inhumanidad y su posible inconstitucionalidad –y ello con independencia que la decepcionante jurisprudencia del TEDH pudiera llegar a avalarla por ser *revisable*–. La ausencia de horizonte de libertad y la falta de previsión legal a la hora de determinar qué sucedería con el penado en caso de que la suspensión de la ejecución del resto de la pena tuviera que revocarse, contribuyen a la indefinición de esta penalidad que, más allá de que pudiera instrumentalizarse –en tanto no se hallase una solución mejor– para favorecer a quienes cumplen *de facto* una cadena perpetua encubierta, la equiparan a una auténtica cadena a perpetuidad en perjuicio de los fines de reeducación y reinserción social de las penas.

**SÉPTIMA.-** Con independencia de que este estudio se centrara en el instituto de la libertad condicional, se ha considerado oportuno proponer algunas reformas para hacer que los resortes que han de operar de forma previa sean más operativos. La concepción progresiva del sistema –que hace que cualquier cambio en la configuración de la ejecución repercuta sobre la totalidad del mismo– exige abordar la institución desde una perspectiva de conjunto, por lo que se han planteado algunas propuestas que, sin afectar directamente a la libertad condicional, permiten una mejor integración de su aplicación en la globalidad del *iter* de ejecución y una mejor consecución de los fines resocializadores de la pena.

En este sentido, se ha reiterado el llamamiento al legislador penitenciario para que apruebe de una vez la ley procesal de ejecución penitenciaria. Los operadores jurídicos llevamos más de 40 años esperando que esa norma vea la luz y los problemas que su inexistencia ocasiona afectan a los derechos fundamentales de la población reclusa: la aprobación de la norma, tal y como ya lo era en 1979, es improrrogable. Por otra parte, también es preciso hacer una puesta al día del régimen disciplinario penitenciario –que también tiene 40 años y es problemático, precisamente, por desfasado y anacrónico–; una redefinición profunda, procesal y sustantiva, de la institución de los permisos penitenciarios; y, por último, una flexibilización del acceso al tercer grado con la implementación de un sistema mixto que garantice el tránsito progresivo hacia la libertad.

**OCTAVA.-** Las reformas propuestas para mejorar el modelo de libertad condicional parten de su concepción como forma de cumplimiento de la pena. En este sentido, al efecto de garantizar que todos los penados se reintegran en la sociedad de forma paulatina sin incurrir en los riesgos que las excarcelaciones abruptas suponen para el conjunto de la sociedad, el sistema de concesión actual debe mutar hacia un sistema de concepción mixta que garantice, no solamente el principio de igualdad entre los penados, sino también su acceso la liberación anticipada de oficio en la última fase de la condena. Por otra parte, es necesario dotar de mayor contenido la ejecución de esta institución mediante la previsión de mecanismos resocializadores que satisfagan la vertiente positiva de la prevención especial. A tal fin se propone colectivizar la ejecución de este último periodo para que sea la propia sociedad la que acompañe al penado en su proceso de reinserción.

**NOVENA.-** Nuestras prisiones son un fracaso: no sirven para reparar a las víctimas del delito, no garantizan que quienes han delinquido se priven de volver a hacerlo en el futuro y no son percibidas por la población general como una inversión de utilidad pública. La pena privativa de libertad necesita valerse de las bondades del tratamiento individualizado para ser eficaz: la ausencia del mismo es lo que vacía a la pena de su contenido. Es necesario que los operadores públicos inviertan sus prioridades a la hora de gestionar los recursos para que la inversión en el área de tratamiento sea superior al gasto que se efectúa en el ámbito del control y la seguridad. Por otra parte, la crisis que la pena privativa de libertad protagoniza ha de ser aprovechada para redefinir los fines y objetivos que persigue el sistema penal y penitenciario. Nuestro modelo de justicia retributiva pertenece al pasado y debe quedar atrás. En la actualidad y en el futuro, considerando a su vez el influjo de los discursos punitivos sobre el avance del populismo y del odio, las fórmulas restaurativas se erigen como única opción para el restablecimiento de la paz y de la convivencia social.

## NOTA FINAL

He de permitirme unas líneas adicionales para aclarar un extremo que es importante: el presente trabajo no pretende fomentar el uso de la pena privativa de libertad y ni siquiera arrojar fórmulas por las que mejorar sus niveles de legitimidad externa.

Algunas de las propuestas que se han planteado persiguen mejorar la calidad de vida de quienes se hallan privados de libertad y soy consciente de que con ello se corre el riesgo de ofrecer una visión romántica de la institución. No es esa la perspectiva con la que han de interpretarse estas páginas: no hay cárcel lo suficientemente cómoda, lo suficientemente digna o lo suficientemente justa como para amparar y avalar su existencia. Hace cuarenta años las cárceles podían ser “*un mal necesario*”, pero hoy no.

Hoy sabemos lo suficiente sobre los métodos alternativos al castigo. Esos son los que se han de fomentar en detrimento del uso de la prisión. La cárcel está condenada a desaparecer y lo hará cuando la sociedad sea una mejor sociedad; cuando estemos capacitados para comprender que un mal no se puede curar con otro mal, porque eso es algo inidóneo, inadecuado e inútil. Hasta entonces, si queremos cuidar de nuestros valores democráticos, tenemos la obligación de no negar la dignidad humana de quienes cumplen condena; y mucho más que eso. Tenemos la obligación de reconocer su derecho al cambio y de validar sus historias vitales, porque, en definitiva, forman parte de la sociedad.

La Justicia restaurativa es el camino, pero para ello se necesita mucha pedagogía.

A lo largo de los últimos años he tenido la suerte, el honor o el privilegio de poder intervenir como divulgadora para la sensibilización con jóvenes de entre 12 y 20 años, además de con grupos de monitores de ocio y tiempo libre –de 20 a 30 años– que también querían aproximarse a la realidad penitenciaria para incluir dinámicas sensibilizadoras en sus proyectos educativos. Al margen del enriquecimiento personal que ese tipo de encuentros supone, las conclusiones que he extraído hasta ahora de los mismos son:

- 1) Las personas creen que las prisiones que aparecen en las series televisivas son fieles a la realidad –tanto, que hasta creen que los reclusos van uniformados– (ignorancia, desconocimiento).

- 2) En todos los grupos hay alguien que, o bien tiene o ha tenido a algún familiar o allegado en prisión, o bien conoce a alguien que tiene o ha tenido a algún familiar o allegado en prisión (la prisión llega a todas partes).
- 3) Cuando alguien del grupo tiene o ha tenido a algún familiar o allegado en prisión, nadie a su alrededor tiene conocimiento de ello hasta ese momento (estigma, tabú).

Si queremos avanzar en la implementación de métodos restaurativos –o si al menos queremos que los discursos del populismo punitivo dejen de repercutir en el diseño de las políticas penitenciarias–, debemos invertir mayores recursos en pedagogía. No puede haber tanto desconocimiento sobre una institución que afecta, ha afectado y va a afectar a tantas personas, por lo que es preciso educar más y mejor –empezando especialmente por quienes más opinión pública generan, esto es, representantes políticos, administración pública<sup>765</sup> y medios de comunicación–.

La cárcel no ha de ser una suerte de muerte civil; nadie está libre de poder acabar en ella. Es preciso romper los tabúes que existen acerca de la misma. El miedo generalizado hacia los presos –generalmente percibidos como bárbaros, monstruos y psicópatas, pero no como personas normales– es síntoma del desconocimiento. Al final TARRÍO era certero cuando afirmaba que *“los muros de las prisiones, aparte de evitar que los presos huyan, sirven sobre todo para que nadie vea lo que sucede tras ellos”*<sup>766</sup>. Mientras las prisiones sigan siendo *ese gran desconocido*, el odio seguirá campando a sus anchas: nada como la educación para combatir lo que solo es ignorancia.

Hasta entonces, en cualquier caso, Concepción ARENAL tenía razón al sostener que lo peor que podía pasar es que nadie visitara las prisiones. A mi juicio, sus palabras siguen teniendo a día de hoy una vigencia plena.

La auténtica condena es el abandono y el olvido.

Por eso estas páginas no pretenden fomentar el uso de la prisión. Por eso estas páginas, más que hallar su razón de ser en un interés puramente científico, lo encuentran en todo el sentido que pueda tener lo meramente humano.

---

<sup>765</sup> En este sentido, es criticable que recientemente el propio Ministerio del Interior lanzara una campaña de la DGT advirtiendo a los conductores de que, si iban a la cárcel por conducir tras beber alcohol, al salir de prisión les sería prácticamente imposible volver a encontrar trabajo.

<sup>766</sup> TARRÍO, X., *Huye hombre huye, Diario de un preso FIES (Ficheros de Internos de Especial Seguimiento)*, Virus, Barcelona, 1997, p. 94.



## FUENTES CONSULTADAS

### 1. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS EN LÍNEA

- AEBI M. F. y TIAGO M. M., *Prison Populations – SPACE I 2018*, Consejo de Europa, PC-CP (2018) 12, Estrasburgo, 2018. Disponible en línea: [http://wp.unil.ch/space/files/2019/06/FinalReportSPACEI2018\\_190611-1.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2019/06/FinalReportSPACEI2018_190611-1.pdf).
- AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe 2005-2015 – Volume I: Country profiles*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2019. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/prisons-in-europe-2005-2015-volume-1/1680990199>.
- AEBI M. F., BERGER-KOLOPP L., BURKHARDT C. y TIAGO M. M., *Prisons in Europe 2005-2015 – Volume II: Sourcebook of Prison Statistics*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2019. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/prisons-in-europe-2005-2015-volume-1/1680990199>.
- AEBI M. F., *SPACE I (Council of Europe Annual Penal Statistics) – Survey 2004*, Council of Europe, PC-CP (2005) 25, 07/11/2005, Strasbourg. Disponible en línea: [http://wp.unil.ch/space/files/2011/02/SPACE-1\\_2004-English.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2011/02/SPACE-1_2004-English.pdf).
- ALONSO DE ESCAMILLA, A., “Las nuevas competencias del Juez de vigilancia penitenciaria”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 75-90. Disponible en línea: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10007500090](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10007500090) ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES Las nuevas competencias del Juez de vigilancia penitenciaria.
- ALONSO RIMO, A. y GIL GIL, A. (eds.), *Prevención de la radicalización violenta en prisión*, Dykinson, Madrid, 2021:
  - o DELGADO CARRILLO, L., “Libertad religiosa, prisión y yihadismo”, pp. 163-182.
  - o GIL GIL, A., “¿Son resocializables los delincuentes de motivación ideológica a través de la pena?”, pp.103-119.
- ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (dir.) y DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (coord.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013:
  - o RODRÍGUEZ YAGÜE, C., GUIASOLA LERMA, C. y ACALE SÁNCHEZ, M., “Libertad condicional: arts. 90, 91, 92 y 93”, pp. 375-394.
- ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (ed.) y ANTÓN BOIX, J. R. (coord.), *Informe de la Sección de Derechos Humanos del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid sobre los proyectos de reforma del Código Penal, Ley de Seguridad Privada y Ley Orgánica del Poder Judicial (jurisdicción universal)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014:
  - o PEÑARANDA RAMOS, E., “Informe crítico sobre la reforma del régimen jurídico de la suspensión y sustitución de la pena y de la libertad condicional”, pp. 48-78.
- ARENAL, C., *El visitador del preso*, Acope, Madrid, 1991:
  - o CARMENA, M., “Prólogo”.

- ARENAL, C., *Estudios Penitenciarios*, Madrid, 1985. Disponible en línea: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/estudios-penitenciarios--0/html/>.
- ARENAL, C., *Las colonias penales de la Australia y la pena de deportación*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1877. Se consulta la edición del bicentenario del nacimiento de la autora, a cargo de Manuel Martínez Neira, Dykinson, Madrid, 2020. Disponible en línea: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/29667/colonias\\_arenal\\_hd80\\_2020.pdf](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/29667/colonias_arenal_hd80_2020.pdf).
- ARROYO ZAPATERO, L., LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A. y PÉREZ MANZANO, M. (eds.), *Contra la cadena perpetua*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2016:
  - o LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., PÉREZ MANZANO, M., ALCÁCER GUIRAO, R., ARROYO ZAPATERO, L., DE LEÓN VILLALBA, J. y MARTÍNEZ GARAY, L., “Dictamen sobre la constitucionalidad de la prisión permanente revisable”, pp. 17-79.
- ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA, *Trabajo en prisión. Guía práctica sobre los derechos laborales de las personas presas*, Atrapasueños, Sevilla, 2015. Disponible en línea: <https://www.apdha.org/media/guia-trabajo-en-prision-2015.pdf>.
- ÁVILA NAVAS, J., *Un resquicio para levantarse. Historia subjetiva de la Asociación de Presos en Régimen Especial*, Imperdible, Madrid, 2014.
- BARBER BURUSCO, S., “La libertad condicional conforme a la LO 1/2015, de 30 de marzo: ¿Instrumento diseñado para prolongar el control penal?”, *Estudios penales y criminológicos*, nº 36, 2016, pp. 663-710. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1296258>.
- BECERRA MUÑOZ, J., “Las prisiones españolas vistas desde Europa. Un análisis comparado”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, UNED, 3ª época, nº 7, 2012, pp. 381-406. Disponible en línea: <http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24595/19488>.
- BENÍTEZ DE LUGO, J. M., “Seguridad jurídica e invariabilidad de las resoluciones judiciales”, *Abogados*, Consejo General de la Abogacía Española, nº 59, Febrero 2010, pp. 42-43.
- BENÍTEZ YÉBENES, J. R., *El Procedimiento de actuación ante los Órganos de la Jurisdicción de Vigilancia Penitenciaria*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2016. Disponible en línea: <https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/13317/2016000001262.pdf?sequence=1>.
- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. (Coord.) y VVAA, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Penal. Tomo VI. Derecho Penitenciario*, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2016:
  - o PÉREZ CEPEDA, A. I., “Lección 10. El Juez de Vigilancia Penitenciaria y sus competencias”.
- BRANDARIZ GARCÍA, J. A., “La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas”, *InDret*, núm. 2, 2014, pp. 1-27. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/289829/378138>.
- BUENO ARÚS, F., “¿Tratamiento?”, *Eguzkilore*, nº 2 extraordinario, 1989, pp. 89-98. Disponible en línea:

- <https://www.ehu.es/documents/1736829/2162989/11+Tratamiento/e9ec73d9-1247-8444-5cff-3ec31cb6b2a1>.
- CABRERA CABRERA, P. J. y RÍOS MARTÍN, J. C., *Mil voces presas*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1998.
  - CÁMARA ARROYO, S., “La libertad vigilada: de la Ley penal del menor al ordenamiento penal de adultos”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 25, 2012, pp. 71-106. Disponible en línea: [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/660081/RJ25\\_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/660081/RJ25_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
  - CANCIO MELIÁ, M. y GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (coords.), *Derecho penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión*, Edisofer, Madrid, 2006:
    - o CANCIO MELIÁ, M., “De nuevo, ¿‘Derecho penal’ del enemigo?”, pp. 341-382. Disponible en línea: <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/idp/article/view/51/44>.
  - CANCIO MELIÁ, M., *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, Reus, Madrid, 2010.
  - CAROU GARCÍA, S., “El principio de legalidad en el Derecho penitenciario español. Especial referencia al régimen penitenciario cerrado”, *InDret*, nº 4/2017. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/332593/423372>.
  - CAROU GARCÍA, S., “Yihadismo y Derecho Penitenciario. La prevención del extremismo violento en prisión desde una perspectiva tratamental”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 521-566. Disponible en línea: [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10052100566](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10052100566) ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES Yihadismo y Derecho Penitenciario. La prevención del extremismo violento en prisión desde una perspectiva tratamental.
  - CASTAÑO TIerno, P., “¿Otra política penal es posible? Un estudio sobre la viabilidad de una política criminal alternativa al populismo punitivo”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 34, 2014, pp. 561-638.
  - CASTILLO BLANCO, F. A., “La potestad disciplinaria de la Administración penitenciaria”, *Documentación Administrativa*, nº 282-283, 2009, pp. 361-412. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4240474>.
  - CASTRO JOVER, B., “La mediación penal como práctica restaurativa en la fase de ejecución penal”, *Diario La Ley*, nº 9710, Sección Tribuna, 6 de octubre de 2020.
  - CASTRO LIÑARES, D., “Política criminal y terrorismo en el Reino de España, ¿tiempos nuevos o déjà vu?”, *Revista Penal*, nº 39, 2017, pp. 16-30.
  - CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I., *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
  - CERRUTI, P., “Procesos emocionales y respuestas punitivas: acerca del activismo penal de las víctimas del delito”, *Revista Electrónica de Psicología Política*, núm. 20, 2009.
  - CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho Penitenciario*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
  - CID MOLINÉ, J., “Derecho a la reinserción social: consideraciones a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional en materia de permisos”, *Jueces para la democracia*, nº 32, 1998, pp. 36-49.

- CID MOLINÉ, J. y TEBAR VILCHES, B., “Libertad condicional y delincuentes de alto riesgo”, *Revista Española de Investigación Criminológica*, nº 8, 2010, pp. 1-23. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3680877>.
- COLMENAR LAUNES, A., *El régimen disciplinario y su procedimiento en el sistema penitenciario español*, Tesis doctoral dirigida por RODRÍGUEZ NÚÑEZ, UNED, 2015. Disponible en línea: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derecho-Acolmenar/COLMENAR LAUNES Angel Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derecho-Acolmenar/COLMENAR_LAUNES_Angel_Tesis.pdf).
- DAUNIS RODRÍGUEZ, A., “La libertad condicional como forma de suspensión de la ejecución de la pena”, *Revista General de Derecho Penal*, nº 21, 2014. Disponible en línea: [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=414462&d=1&](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=414462&d=1&).
- DAUNIS RODRÍGUEZ, A., *Ejecución de penas en España. La reinserción social en retirada*, Comares, Granada, 2016.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L. (dir.), *Terrorismo e impunidad. Significado y respuestas desde la justicia victimal*, Dilex, Madrid, 2014:
  - o PÉREZ MACHÍO, A. I., “¿Garantismo versus impunidad?”.
- DELGADO DEL RINCÓN, L. E., “El art. 25.2 CE: Algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y la reinserción social como fin de las penas privativas de libertad”, *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 1 Extra, 2004, pp. 339-369.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 22, 2005, pp. 13-52.
- DRAKE, D. H., “La contribución del personal de prisiones al mantenimiento del orden”, *InDret*, núm. 3, 2016. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/314414/404528>.
- ESCUDERO MUÑOZ, M., “Aplicación de la libertad condicional a los penados por delitos terroristas”, *Foro FICP*, Tribuna y Boletín de la FICP, nº 2016-2 (agosto), pp. 239-248. Disponible en línea: <https://ficip.es/wp-content/uploads/2016/12/Foro-FICP-2016-2.pdf>.
- FARALDO CABANA, P. (Dir.), *Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004:
  - o FARALDO CABANA, P., “Un Derecho penal de enemigos para los integrantes de organizaciones criminales. La Ley 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas”, pp. 299-340.
- FÉREZ-MANGAS, D. y ANDRÉS-PUEYO, A., “Eficacia predictiva en la valoración del riesgo del quebrantamiento de permisos penitenciarios”, *La Ley Penal*, nº 134, septiembre-octubre, 2018, pp. 1-14. Disponible en línea: <http://www.ub.edu/geav/wp-content/uploads/2018/11/LA-LEY-Penal-n%C2%BA-1342c-septiembre-octubre-2018-1.pdf>.
- FERNÁNDEZ ABAD, C., “La doble problemática del terrorismo yihadista en prisión: Una aproximación crítica a la respuesta del sistema penitenciario español”, *InDret*, nº 3, 2020, pp. 319-339.
- FERNÁNDEZ APARICIO, J. M., *Derecho Penitenciario. Comentarios prácticos*, Sepin, Madrid, 2007.
- FERNÁNDEZ APARICIO, J. M., *Guía Práctica de Derecho Penitenciario 2017: adaptada a la LO 1/2015, de reforma del Código Penal, y a la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del Delito*, Sepin, Madrid, 2016.

- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J., *Derecho Penitenciario*, Aranzadi, Navarra, 2016.
- FERNÁNDEZ BERMEJO, D., “El fin constitucional de la reeducación y reinserción social, ¿un derecho fundamental o una orientación política hacia el legislador español?, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXVII, 2014, pp. 363-415. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5229718>.
- FERNÁNDEZ BERMEJO, D., “La desnaturalización de la libertad condicional a la luz de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de reforma del Código Penal”, *La Ley Penal*, nº 115, Sección Estudios, Julio-Agosto 2015.
- FERRAJOLI, L., *Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995.
- FUENTES OSORIO, J. L., “Sistema de clasificación penitenciaria y el ‘periodo de seguridad’ del art. 36.2 CP”, *InDret*, núm. 1, 2011. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/258841063\\_Sistema\\_de\\_clasificacion\\_peniten\\_ciar\\_y\\_el\\_periodo\\_de\\_seguridad\\_del\\_art\\_362\\_CP](https://www.researchgate.net/publication/258841063_Sistema_de_clasificacion_peniten_ciar_y_el_periodo_de_seguridad_del_art_362_CP).
- GALLEGO DÍAZ, M., “Los beneficios penitenciarios y el tratamiento”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXIV, 2011, pp. 253-292. Disponible en línea: [https://boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2011-10025300292](https://boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2011-10025300292) ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES Los beneficios penitenciarios y el tratamiento.
- GALLEGO DÍAZ, M., CABRERA CABRERA, P. J., RÍOS MARTÍN, J. C. y SEGOVIA BERNABÉ, J. L., *Andar 1km en línea recta: La cárcel del siglo XXI que vive el preso*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2010.
- GARCÍA ARÁN, M. y PERES NETO, L., “Agenda de los medios y agenda política: un estudio del efecto de los medios en las reformas del Código Penal español entre los años 2000-2003”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, nº 1, 2009, pp. 261-290.
- GARCÍA ESPAÑA, E. y DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. (dirs.), *Realidad y política penitenciarias*, Informe ODA 2010/2011, Observatorio de la Delincuencia (ODA), Tirant lo Blanch, Málaga, 2012.
- GARCÍA PABLOS DE MOLINA, A., *Introducción al Derecho penal*, Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2005.
- GARCÍA VALDÉS, C., “‘Que cuarenta años no es nada’: Derecho Penitenciario español, antecedentes y Ley General Penitenciaria”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. XXII, 2019, p. 7-30. Disponible en línea: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10000700030](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10000700030).
- GARCÍA VALDÉS, C., “Estar mejor y salir antes: premios y beneficios condicionados a la conducta del recluso en la legislación penitenciaria del XIX y principios del XX”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LIV, 2001, pp. 27-42. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=909422>.
- GARCÍA VALDÉS, C., *Apuntes históricos del Derecho Penitenciario español*, Edisofer, Madrid, 2014.
- GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria*, Civitas, Madrid, 1980 (reimpresión de 1995).

- GARRIDO LORENZO, M. A., “La libertad condicional tras reforma por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo”, *Revista del Ministerio Fiscal*, nº 0, Madrid, 2015, pp. 35-70. Disponible en línea: <https://www.fiscal.es/documents/20142/99352/Revista+del+Ministerio+Fiscal%2C+a%C3%B1o+2015%2C+n%C3%BAmero+0.pdf/82482ab0-d0bd-e287-4b56-44ff6d39baa8?version=1.6>.
- GIL GIL, A., “El concepto de resocialización en la jurisprudencia española. Especial atención a la delincuencia de motivación política”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXIV, 2021, en prensa.
- GIL GIL, A., “El requisito de ‘petición expresa de perdón a las víctimas’. ¿Signo de la progresión personal en el proceso de resocialización?”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 35, 2021, pp. 1-32.
- GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, J. M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Consecuencias jurídicas del delito. Regulación y datos de la respuesta a la infracción penal en España*, Dykinson, Madrid, 2018.
- GIL GIL, A., LACRUZ LÓPEZ, M., MELENDO PARDOS, M. y NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Curso de Derecho Penal. Parte General*, 2ª edición, Dykinson, Madrid, 2015:
  - o LACRUZ LÓPEZ, J. M., “Lección 1. Conceptos básicos del Derecho Penal”, pp. 3-34;
  - o NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Sustitutivos de las penas privativas de libertad: Suspensión y sustitución de las penas privativas de libertad”, pp. 881-930.
- GUILLÉN-CUERVO, F., *Fuera de lugar* [documental], The Ant Company, Madrid 2013. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=cEjUz8UYtnw&t=55s>.
- GOFFMAN, E., *Internados, Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires, 2001. Disponible en línea: <https://sociologiaycultura.files.wordpress.com/2014/02/goffmaninternados.pdf>.
- GÓMEZ LÓPEZ, R. y RODRÍGUEZ MORO, L., “Los permisos ordinarios de salida: antecedentes, regulación vigente y reflexiones críticas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 19, 2015, pp. 391-414. Disponible en línea: [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD\\_2015\\_19\\_art\\_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD_2015_19_art_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- GÓMEZ-ESCOLAR MAZUELA, P., “La selección de la ley aplicable en la ejecución penal en supuestos de cambio normativo: criterios de la STC 261/2015 en relación con el artículo 58 CP y su posible traslación a la nueva regulación de la libertad condicional”, *Diario La Ley*, nº 8717, Sección Tribuna, 8 de marzo de 2016, Ref. D-98.
- GONZÁLEZ ALONSO, A., “Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por delitos cometidos por condenados en libertad condicional, en tercer grado o en disfrute de un permiso penitenciario”, *Diario La Ley*, nº 6896, 2008.
- GONZÁLEZ COLLANTES, T., *El mandato resocializador del art. 25.2 de la Constitución: doctrina y jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F., “Cárcel electrónica y sistema penitenciario del siglo XXI”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá, nº 2005, 2004-2005, pp. 51-86. Disponible en línea: <https://core.ac.uk/download/pdf/58906562.pdf>.

- HÖING, M., HARE DUKE, L. & VÖLLM, B., *European Handbook: COSA, Circles of Support and Accountability*, Circles4EU, Breda (Holanda), 2015. Disponible en línea: <https://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2020/12/150115-European-Handboek-COSA-2nd-revised-edition.pdf>.  
[https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD\\_2015\\_19\\_art\\_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/16838/AD_2015_19_art_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- JAÉN VALLEJO, M., “Jurisprudencia penal del Tribunal Constitucional”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 04-tc (2002). Disponible en línea: [http://criminnet.ugr.es/recpc/jp04/recpc\\_04-tc.html](http://criminnet.ugr.es/recpc/jp04/recpc_04-tc.html).
- KROPOTKIN, P., *Las prisiones*, digitalizado por Librodot, 1887. Disponible en línea: <http://200.31.177.150:666/ebooks/VBOOKS/Peter%20Kropotkin%20-%20Las%20Prisiones.pdf>.
- LANDA GOROSTIZA, J.-M., “Prisión perpetua y de muy larga duración tras la LO 1/2015: ¿Derecho a la esperanza? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17-20, 2015, pp. 1-42. Disponible en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/17/recpc17-20.pdf>.
- LARRAURI, E., “Populismo punitivo... y cómo resistirlo”, *Jueces para la Democracia*, nº 55, 2006, pp. 15-22. Disponible en línea: [https://www.academia.edu/9812655/Populismo\\_Punitivo](https://www.academia.edu/9812655/Populismo_Punitivo).
- LEGANÉS GÓMEZ, S., *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Premio Nacional Victoria Kent 2004, Ministerio del Interior, Madrid, 2005. Disponible en línea: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La+evoluci%C3%B3n+de+la+clasificaci%C3%B3n+penitenciaria+%28NIPO+126-10-054-3%29.pdf/dbaec3c9-bdfe-43fa-8714-23ada8c25594>.
- LIZARRAGA GÓMEZ, A., “Jean-Jacques Rousseau y el Binomio Moderno Economía-Política”, *Economía y Sociedad*, vol. 5º, nº 8, sept. 2000 – Feb. 2001, pp. 163-172. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5900555>.
- LLEDOT LEIRA, L., “La libertad condicional y el régimen de cumplimiento de la pena de arresto de fin de semana”, *Eguzkilore*, nº 10, diciembre 1996, pp. 45-56. Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2173925/05+-+La+libertad+condicional.pdf>.
- LORENZO RUBIO, C., “‘El mal necesario’ o la política penitenciaria en la Transición”, *Revista Mientras Tanto*, nº 99, 2006, pp. 85-98.
- LORENZO RUBIO, C., *Cárceles en llamas. El movimiento de presos sociales en la Transición*, Ed. Virus, Barcelona, 2013.
- LUENGO BORRERO, I., “La Ley Orgánica General Penitenciaria catalizadora de la reforma de la arquitectura penitenciaria”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra-2019, pp. 169-181.
- MANZANEQUE LÍNZANO, M., PRIEGO DE LA CRUZ, A. M. y SANTOS PEÑALVER, J., “Análisis Coste-Beneficio de las penas de prisión de larga duración”, *XVIII Congreso AECA*, Cartagena, 30 de septiembre – 2 de octubre 2015. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/profile/Montserrat-Manzaneque/publication/282366917\\_Analisis\\_Coste-Beneficio\\_de\\_las\\_penas\\_de\\_prision\\_de\\_larga\\_duracion/links/560ee7f108aec422d112d2e3/Analisis-Coste-Beneficio-de-las-penas-de-prision-de-larga-duracion.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Montserrat-Manzaneque/publication/282366917_Analisis_Coste-Beneficio_de_las_penas_de_prision_de_larga_duracion/links/560ee7f108aec422d112d2e3/Analisis-Coste-Beneficio-de-las-penas-de-prision-de-larga-duracion.pdf).

- MAPELLI CAFFARENA, B., “La crisis de nuestro modelo legal de tratamiento penitenciario”, *Eguzkilore*, nº 2 extraordinario, 1989, pp. 99-112. Disponible en línea: <https://www.ehu.es/documents/1736829/2162989/12+-+La+crisis+de+nuestro+modelo+legal.pdf>.
- MAPELLI CAFFARENA, B., *Las consecuencias jurídicas del delito*, 5ª ed., Thomson/Civitas, Pamplona, 2011.
- MARTÍ BARRACHINA, M., “El estudio de la calidad de vida en prisión. Una revisión bibliográfica de la investigación en España y principales planteamientos internacional”, *InDret*, núm. 3, 2017. Disponible en línea: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1308.pdf>.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., “Derechos fundamentales entre rejas: Algunas reflexiones acerca de los derechos fundamentales en el ámbito penitenciario, al tiempo que un comentario de la jurisprudencia constitucional al respecto”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LI, Fasc/Mes 1-3, 1998, pp. 245-272. Disponible en línea: <https://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/07/14margarita.pdf>.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., *Los permisos ordinarios de salida: Régimen jurídico y realidad*, Edisofer, Madrid, 2002.
- MARTÍNEZ GARAY, L., “La incertidumbre de los pronósticos de peligrosidad: consecuencias para la dogmática de las medidas de seguridad”, *InDret*, núm. 2, 2014, pp. 1-78. Disponible en línea: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/289824/378133>.
- MARTÍNEZ REGUERA, E., *Tiempo de coraje*, Popular, 2ª ed., Madrid, 2007.
- MIR PUIG, S., *Derecho Penal. Parte General*, 8ª edición, Barcelona, Reppertor, 2006.
- MUÑOZ CONDE, F., *Derecho penal y control social*, Fundación Universitaria de Jerez, 1985.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., MARTÍN MAYORAL, F. y PEDRAZA GARCÍA, P., “Desigualdad y delincuencia: una aplicación para España”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Serie economía, nº 22, 2007, pp. 1-67. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/28210299\\_Desigualdad\\_y\\_delincuencia\\_una\\_aplicacion\\_para\\_Espana](https://www.researchgate.net/publication/28210299_Desigualdad_y_delincuencia_una_aplicacion_para_Espana).
- NGUYEN VO, T., i CAPDEVILA CAPDEVILA, M. (coords.), *Avaluació del projecte CerclesCat*, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (Departament de Justícia), Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2018. Disponible en línea: [http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/catleg/crono/2018/cerclesCat\\_CA.pdf](http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/catleg/crono/2018/cerclesCat_CA.pdf).
- NISTAL BURÓN, J., “Alcance jurídico de la negativa a reingresar en prisión tras la revocación de la libertad condicional (a propósito de la STS 561/2020, 29 de octubre de 2020 (Sala 2ª) dictada en Casación por infracción de Ley)”, *Diario La Ley*, nº 9803, Sección Tribuna, 4 de marzo de 2021.
- NISTAL BURÓN, J., “El nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la Ley Orgánica 1/2015, de reforma del Código Penal. De la teoría a la praxis penitenciaria”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, 2015, pp. 219-238.
- NISTAL BURÓN, J., “La ‘libertad vigilada’. La dificultad de su aplicación práctica (A propósito de la nueva medida de seguridad no privativa de libertad que prevé el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal de 1995)”, *Diario La Ley*, nº 7368.



- NISTAL BURÓN, J., “La libertad condicional anticipada por enfermedad grave. Su necesaria consideración como una modalidad de suspensión de la pena en fase de ejecución”, *Diario La Ley*, nº 7930, Sección Tribuna, 25 de septiembre de 2012, Ref. D-331.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Análisis crítico de la libertad condicional en el Proyecto de Reforma de Código Penal de 20 de septiembre de 2013 (Especial referencia a la prisión permanente revisable)”, *La Ley Penal*, nº 110, Sección Estudios, 2014.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Del Código Penal de 1973 hasta la sentencia de la Gran Sala del TEDH en el asunto Del Río Prada c. España: el fin de la ‘doctrina Parot’”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3º Época, nº Extra 1, 2013.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “La ‘doctrina Parot’ y el fallo del TEDH en el asunto ‘Del Río Prada c. España’: El principio del fin de un conflicto sobre el castigo de hechos acaecidos hace más de veinte años”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3º Época, nº 9, 2013.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “La colaboración con la justicia de los condenados por terrorismo yihadista: posibles enseñanzas a partir de un estudio jurisprudencial”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 23-05, 2021, pp. 1-38. Disponible en línea: <http://criminnet.ugr.es/recpc/23/recpc23-05.pdf>.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Lifers before the European Court of Human Rights: some reasons for concern and disappointment”, *Supplement of Valahia University, LAW STUDY*, Târgoviste, 2018, pp. 100-109. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/329280177\\_LIFERS\\_BEFORE\\_THE\\_EUROPEAN\\_COURT\\_OF\\_HUMAN\\_RIGHTS\\_SOME\\_REASONS\\_FOR\\_CONCERN\\_AND\\_DISAPPOINTMENT](https://www.researchgate.net/publication/329280177_LIFERS_BEFORE_THE_EUROPEAN_COURT_OF_HUMAN_RIGHTS_SOME_REASONS_FOR_CONCERN_AND_DISAPPOINTMENT) Supplement of Valahia University Law Study YEAR 2018.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Mitos y realidades sobre el cumplimiento de la pena de prisión: Análisis cuantitativo y cualitativo del acceso al tercer grado y a la libertad condicional”, *La Ley Penal*, nº 134, septiembre-octubre, 2018. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/329155661\\_Mitos\\_y\\_realidades\\_sobre\\_el\\_cumplimiento\\_de\\_la\\_pena\\_de\\_prision\\_Analisis\\_cuantitativo\\_y\\_cualitativo\\_del\\_acceso\\_al\\_tercer\\_grado\\_y\\_a\\_la\\_libertad\\_condicional](https://www.researchgate.net/publication/329155661_Mitos_y_realidades_sobre_el_cumplimiento_de_la_pena_de_prision_Analisis_cuantitativo_y_cualitativo_del_acceso_al_tercer_grado_y_a_la_libertad_condicional).
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., “Prisión permanente revisable y el TEDH: algunas reflexiones críticas e implicaciones para el modelo español”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXXIII, 2020, pp. 267-306. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7655328>.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, J., *Sobre punibilidad, terrorismo, víctimas y penas*, Aranzadi, Pamplona, 2017.
- ORTEGA CALDERÓN, J. L., “El nuevo régimen temporal de la libertad condicional en el Código Penal tras la reforma operada por LO 1/2015, de 30 de marzo”, *Diario La Ley*, nº 8652, Sección Doctrina, 24 de noviembre de 2015.
- ORTEGA CALDERÓN, J. L., “La influencia del nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la cancelación de los antecedentes penales”, *Diario La Ley*, nº 9007, Sección Doctrina, 23 de junio de 2017.
- ORTEGA CALDERÓN, J. L., “La revocación de la libertad condicional tras la LO 1/15 de 30 de marzo: competencia, partes, causas y efectos”, *Diario La Ley*, nº 8944, Sección Doctrina, 20 de marzo de 2017.

- PEITEADO MARISCAL, P., “Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria: aspectos generales y caracteres orgánicos” en *La ejecución jurisdiccional de condenas privativas de libertad*, Edersa, Madrid, 2000. Disponible en línea: [https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/juzgados-vigilancia-caracteres-organicos-302778?\\_ga=2.147923060.290356420.1569228735-1267371381.1569228735](https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/juzgados-vigilancia-caracteres-organicos-302778?_ga=2.147923060.290356420.1569228735-1267371381.1569228735).
- PÉREZ RIVAS, N., “Imputables y peligrosidad. La medida de libertad vigilada en el sistema penal español”, *Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho*, nº 33, 2018, pp. 1-27. Disponible en línea: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/view/1515/2058>.
- PICCA, G., “Una aproximación a la sociología criminal”, *Eguzkilore*, nº 7, diciembre 1993, pp. 169-175. Disponible en línea: <https://www.ehu.es/documents/1736829/2169056/19+-+Una+aproximacion+a+la+sociologia+criminal.pdf>.
- POMBO DA SILVA, G., *Diario e ideario de un delincuente*, Klinamen, Madrid, 2006. Disponible en línea: <http://klinamen.org/wp-content/uploads/2020/04/Diario-e-ideario-de-un-delincuente-klinamen.pdf>.
- POZO CUEVAS, F., NAVARRO ARDOY, L., NAKAHIRA, M. y CUTIÑO RAYA, S., “Cara a cara con la cárcel. La visión de los presos sobre sus condiciones de custodia y resocialización en un centro penitenciario”, *Encrucijadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales*, Vol. 16, 2018. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6754585>.
- RACIONERO CARMONA, F., *Derecho penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*, Dykinson, Madrid, 1999.
- RACIONERO CARMONA, F.; “El proceso de reforma de la ejecución de la pena privativa de libertad: una visión de conjunto”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 17, septiembre, 2003, pp. 139-180. Disponible en línea: [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Revista\\_FP&cid=1109168498707&esArticulo=true&idRevistaElegida=1109168491182&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome\\_RJU&siteName=CM\\_Revista\\_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome\\_RJU](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1109168498707&esArticulo=true&idRevistaElegida=1109168491182&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=CM_Revista_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU).
- RENART GARCÍA, F., “Del olvido a la sacralización. La intervención de la víctima en la fase de ejecución de la pena (Análisis del art. 13 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito, a la luz de la LO 1/2015, de 30 de marzo, de modificación del Código Penal)”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 17-14, 2015, pp. 1-68. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/17/recpc17-14.pdf>.
- RENART GARCÍA, F., “Las Circulares de 1978 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias: los decisivos eslabones de la reforma penitenciaria”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 311-345. Disponible en línea: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2019-10031100345](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10031100345) ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES [Las Circulares de 1978 de la Direccion General de Instituciones Penitenciarias: Los decisivos eslabones de la Reforma penitenciaria.](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10031100345)
- RENART GARCÍA, F., *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*, Edisofer, Madrid, 2009.

- REVELLES CARRASCO, M., “Intervención contra el yihadismo en prisión”, *InDret*, nº 4, 2020, pp. 375-418.
- RICO DE ESTASEN, J., “Un gran penitenciario español: el Coronel Montesinos”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 9, Fasc. 3, 1956, pp. 455-470. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=2119264>.
- RÍOS MARTÍN, J. C., “Justicia restaurativa y mediación penal”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 98, mayo-agosto 2016, pp. 103-126. Disponible en línea: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/7139/6979>.
- RÍOS MARTÍN, J. C., *La prisión perpetua en España. Razones de su ilegitimidad ética y de su inconstitucionalidad*, Ed. Gakoa, Donostia/San Sebastián, 2013. Disponible en línea: <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/28462/retrieve>.
- RÍOS MARTÍN, J. C., *Manual de ejecución penitenciaria, Defenderse de la cárcel*, 7ª edición, Colex, Madrid, 2014.
- RIVERA BEIRAS, I., “Actuarialismo penitenciario. Su recepción en España”, *Revista Crítica Penal y Poder*, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, núm. 9, septiembre - 2015, p. 102-144. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5313077>.
- ROCA DE AGAPITO, L., “La masificación de las cárceles: breve reflexión a propósito del caso de los Estados Unidos de América”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-07 (2017), pp. 1-33. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-07.pdf>.
- RODRÍGUEZ ALONSO, A., *Lecciones de Derecho Penitenciario adaptadas a la normativa legal vigente*, 2ª edición, Comares, Granada, 2001.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C., “Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-05 (2018), pp. 1-68. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-05.pdf>.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C., “Los estándares internacionales sobre la cadena perpetua del Comité Europeo para la prevención de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, nº 17, pp. 225-275. Disponible en línea: <http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/viewFile/24462/19311>.
- ROLDÁN BARBERO, H., “El uso de la libertad condicional y su influencia en el tamaño de la población reclusa en España”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 12-04, 2010. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-04.pdf>.
- ROMERO, E., *Autobiografía de Manuel Martínez*, Ed. Pepitas, La Rioja, 2019.
- ROVIRA, M., LARRAURI, E. y ALARCÓN, P., “La concesión de permisos penitenciarios”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 20-02, 2018, pp. 1-26. Disponible en línea: <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-02.pdf>.
- ROXIN, C., *La teoría del delito en la discusión actual*, Grijley, Lima, 2006. Disponible en línea: <https://www.derechopenalenlared.com/libros/clus-roxin-teoria-delito.pdf>.
- RUIZ BOSCH, S., “La libertad condicional de personas condenadas en el seno de organizaciones criminales o por actos terroristas”, *Diario La Ley*, nº 9724, Sección Doctrina, 27 de octubre de 2020.

- SÁEZ MALCEÑIDO, E., “Reflexiones sobre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y algunas de sus funciones ejecutivas”, *Jornadas de Fiscales Especialistas en Vigilancia Penitenciaria*, de 27 de abril de 2015. Disponible en línea: <https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2018/10/4465.pdf>.
- SÁEZ MALCEÑIDO, E., “Reformas sustantivas y procesales en materia de libertad condicional”, *Diario La Ley*, nº 8226, Sección Doctrina, 10 de enero de 2014, Ref. D-10.
- SALAT PAISAL, M., “Análisis del instituto de la libertad condicional en la reforma del CP de 2015”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 19, 2015, pp. 415-436. Disponible desde el siguiente enlace: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/16840>.
- SANZ DELGADO, E., *Regresar antes: los beneficios penitenciarios*, Premio Nacional Victoria Kent 2006, Ministerio del Interior, Madrid, 2007. Disponible en línea: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/Regresar+antes+-+los+beneficios+penitenciarios+%28NIPO+126-10-059-0%29.pdf/d1529cb4-7389-43cf-91df-6bfccffa0f59>.
- SERRANO MAÍLLO, A., *Un estudio sobre la formación de la Criminología española (1903-1978): Desarrollo, hostigamiento y dimensión simbólica*, Aranzadi, Pamplona, 2018.
- SERRANO TÁRRAGA, M. D., “Derecho a la salud de los internos en centros penitenciarios y sanidad penitenciaria”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 6, 2010, pp. 413-446. Disponible en línea: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2010-6-5140/Documento.pdf>.
- SERRANO TÁRRAGA, M. D., “La expansión del Derecho penal en el ámbito de la delincuencia económica. La tutela penal de los mercados financieros”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. XVIII, nº 1, julio 2005, pp. 213-237. Disponible en línea: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502005000100009](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000100009).
- SOLAR CALVO, P. y LACAL CUENCA, P., “El sistema de individualización científica: Estructura básica y principios”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, Ministerio del Interior, nº 261, 2018.
- SOLAR CALVO, P., “Consecuencias penitenciarias de la relación de sujeción especial. Por un necesario cambio de paradigma”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, 2019, pp. 777-809.
- SOLAR CALVO, P., “Hacia un nuevo concepto de reinserción”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXXIII, 2020, pp. 687-717. Disponible en línea: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-P-2020-10068700717\\_AÑUARIO\\_DE\\_DERECHO\\_PENAL\\_Y\\_CIENCIAS\\_PENALES\\_Hacia\\_un\\_nuevo\\_concepto\\_de\\_reinserci%C3%B3n](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2020-10068700717_AÑUARIO_DE_DERECHO_PENAL_Y_CIENCIAS_PENALES_Hacia_un_nuevo_concepto_de_reinserci%C3%B3n).
- SOLAR CALVO, P., “La libertad condicional antipenitenciaria. Comentario al Auto del JVP nº 5 de Madrid de 3 de noviembre de 2016”, *Diario La Ley*, nº 8873, Sección Tribuna, 29 de noviembre de 2016, Ref. D-417.
- TAMARIT SUMALLA, J.M., GARCÍA ALBERO, R., RODRÍGUEZ PUERTA, M. J. y SAPENA GRAU, F., *Curso de Derecho Penitenciario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- TARRÍO, X., *Huye hombre huye, Diario de un preso FIES (Ficheros de Internos de Especial Seguimiento)*, Virus, Barcelona, 1997. Disponible en línea: <https://www.rebelion.org/docs/127675.pdf>.

- TÉBAR VILCHES, B., “La aplicación de la libertad condicional en España”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª época, nº 18, 2006, pp. 283-315. Disponible en línea: <http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24930/19786>.
- TÉBAR VILCHES, B., *El modelo de libertad condicional español*, Aranzadi, Navarra, 2006.
- TÉLLEZ AGUILERA, A., “La libertad condicional: aspectos jurídicos y penitenciarios”, *XIII Jornadas Penitenciarias Lucenses*, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial, Lugo, 2001.
- TÉLLEZ AGUILERA, A., “Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII, 1999, pp. 323-338. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=298279>.
- TERRADILLOS BASOCO, J., *Terrorismo y Derecho*, Tecnos, Madrid, 1988.
- TOURNIER, P. V., “La politique pénale du Conseil de l'Europe. De la prison en première ligne à la prison comme alternative de dernier recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté”, *Archives de politique criminelle*, nº 35, 2013/1, pp. 91-104. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://www.cairn.info/revue-archives-de-politique-criminelle-2013-1-page-91.htm>.
- TOURNIER, P. V., “Les systèmes de libération sous condition dans les Etats membres du Conseil de l'Europe”, *Champ pénal/ Penal field*, Vol. I, 2004. Disponible en línea: <https://journals.openedition.org/champpenal/37?lang=en>.
- UCELAY, P., “Enfermos mentales en prisión: RIESGOS”, [Blog] *Jurista de prisiones*, 3 de mayo de 2015. Disponible en línea: <https://juristadepresiones.com/enfermos-mentales-en-prision-riesgos/>.
- UCELAY, P., “La libertad condicional tras la LO 1/2015”, [Blog] *Jurista de prisiones*, 15 de julio de 2015. Disponible en línea: <https://juristadepresiones.com/la-libertad-condicional-tras-la-ley-organica-12015/>.
- UCELAY, P., “Qué hace un jurista de prisiones”, [Blog] *Jurista de prisiones*, 16 de junio de 2016. Disponible en línea: <https://juristadepresiones.com/que-hace-un-jurista-de-prisiones/>.
- URÍAS MARTÍNEZ, J., “El valor constitucional del mandato de resocialización”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 63, septiembre-diciembre 2001, pp. 43-78. Disponible en línea: <https://www.jstor.org/stable/24883769?seq=1>.
- VALVERDE MOLINA, J., “Retos penitenciario al final del s. XX”, *Eguzkilore*, nº 12 extraordinario, diciembre 1998, pp. 219-226. Disponible en línea: <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2174308/16+Valverde.pdf>.
- VALVERDE MOLINA, J., *La cárcel y sus consecuencias: la intervención sobre la conducta desadaptada*, Popular, Madrid, 1997. Disponible en línea: [http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=206-la-carcel-y-sus-consecuencias&category\\_slug=carceles&Itemid=100225](http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com_docman&view=download&alias=206-la-carcel-y-sus-consecuencias&category_slug=carceles&Itemid=100225).
- VEGA ALOCÉN, M., “Supuestos excepcionales de la libertad condicional: los septuagenarios y los enfermos incurables: una solución legal equivocada”, *Cuadernos Penitenciarios*, nº 6, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, 1999. Disponible en línea: <https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2018/10/1001.pdf>.
- VIVANCOS COMES, M., “Austeridad económica, derechos sociales y políticas públicas de bienestar: balance de los años de la crisis”, *Revista jurídica de los derechos sociales*,

- Lex Social*, vol. 7, nº 1, 2017, pp. 388-404. Disponible en línea: [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/article/view/2408/1949](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2408/1949).
- WILSON, R. J., CORTONI, F. & MCWHINNIE, A. J., “Circles of Support & Accountability: A Canadian National Replication of Outcome Findings”, *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 21 (4), 2009, pp. 412-430. Disponible en línea: [https://www.researchgate.net/publication/38078071\\_Circles\\_of\\_Support\\_Accountability\\_A\\_Canadian\\_National\\_Replication\\_of\\_Outcome\\_Findings](https://www.researchgate.net/publication/38078071_Circles_of_Support_Accountability_A_Canadian_National_Replication_of_Outcome_Findings).
  - WILSON, R. J., PICHECA, J. E. & PRINZO, M., *Circles of Support & Accountability: An evaluation of the pilot project in South-Central Ontario*, Correctional Service of Canada, Research Report nº R-168, Ottawa (Ontario-Canada), 2005. Disponible en línea: [https://www.csc-scc.gc.ca/research/092/r168\\_e.pdf](https://www.csc-scc.gc.ca/research/092/r168_e.pdf).
  - ZAMORO, P., *A ambos lados del muro*, Txalaparta, Navarra, 2005.
  - ZAPICO BARBEITO, M., “¿Un derecho fundamental a la reinserción social? Reflexiones acerca del artículo 25.2 de la CE”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 13, 2009, pp. 919-944. Disponible en línea: [https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/7505/AD\\_13\\_art\\_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/7505/AD_13_art_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
  - ZARAGOZA HUERTA, J., *Derecho Penitenciario español*, Elsa G. de Lazcano, México, 2007.

## 2. JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

- ATC 15/1984, de 11 de enero.
- ATC 361/1990, de 15 de octubre.
- ATC 3737/1989, de 3 de julio.
- ATC 739/1986, de 24 de septiembre.
- Auto de la Audiencia Provincial de Castellón (Sección 1ª), de 1 de diciembre de 2011.
- Auto de la Audiencia Provincial de Castellón (Sección 1ª), de 7 de abril de 2011.
- Auto de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 5 de enero de 2007.
- Auto del JVP de Huelva, de 31 de mayo de 2012.
- Auto del JVP nº 1 de Madrid, de 12/05/2017 (ponente: D. Javier Martín-Borregón García de la Chica).
- Auto del JVP nº 5 de Madrid, de 3 de noviembre de 2016 (Rec. 6889/2016).
- Auto nº 6427/2017, de 29/11/2017, del JVP nº 4 de Madrid (ponente: Ilmo. Sr. D. Mariano Ascandoni Lobato).
- Constitución Española (BOE nº 311, de 29/12/1978).
- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966 (instrumento de ratificación en BOE nº 243, de 10/10/1979).
- Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal.
- Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, texto refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre (BOE nº 297, de 12/12/1973).

- Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.
- Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (BOE nº 11, de 12/01/1996).
- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (BOE nº 128, de 29/05/2003).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –derogada– (BOE nº 285, de 27/11/1992).
- Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial (BOE nº 313, de 30/12/1988).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE nº 236, de 02/10/2015).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE nº 236, de 02/10/2015).
- Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- Ley de 23 de julio de 1914.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/2000).
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE nº 157, de 02/07/1985).
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE nº 177, de 24/07/1980).
- Ley Orgánica General Penitenciaria, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (BOE nº 239, de 05/10/1979).
- LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE nº 77, de 31/03/2015).
- RD 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2019 (BOE de 2 de abril), disponible en línea: [https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL\\_DECRETO\\_DE\\_O\\_FERTA\\_DE\\_EMPLEO\\_PARA\\_EL\\_AxO\\_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac](https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL_DECRETO_DE_O_FERTA_DE_EMPLEO_PARA_EL_AxO_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac).
- RD 955/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2018 (BOE de 31 de julio), disponible en línea: [https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL\\_DECRETO\\_DE\\_O\\_FERTA\\_DE\\_EMPLEO\\_PARA\\_EL\\_AxO\\_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac](https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/REAL_DECRETO_DE_O_FERTA_DE_EMPLEO_PARA_EL_AxO_2018.pdf/3e68ac84-3616-435f-5e29-69a5d129d6ac).
- Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario –parcialmente derogado– (BOE nº 149, de 23/06/1981).
- Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (BOE nº 257, de 27 de octubre de 2015).
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE nº 260, de 17/09/1882).
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE nº 261, de 31/10/2015).
- STC nº 48/1996, de 25 de marzo (BOE nº 102, de 27/04/1996).
- STC nº 112/1996, de 24 de junio (BOE nº 182, de 29/07/1996).

- STC nº 115/2003, de 16 de junio (BOE nº 170, de 17/07/2003).
- STC nº 120/2000, de 10 de mayo (BOE nº 136, de 07/06/2000).
- STC nº 150/1991, de 4 de julio (BOE nº 180, de 29/07/1991).
- STC nº 160/2012, de 20 de septiembre (BOE nº 250, de 17/10/2012).
- STC nº 167/2002, de 18 de septiembre (BOE nº 242, de 09/10/2002).
- STC nº 167/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 254, de 23/10/2003).
- STC nº 19/1988, de 16 de febrero (BOE nº 52, de 01/03/1988).
- STC nº 196/2003, de 3 de julio (rec. nº 943/2001).
- STC nº 2/1987, de 21 de enero (BOE nº 35, de 10/02/1987).
- STC nº 2/1997, de 13 de enero (BOE nº 39, de 14/02/1997).
- STC nº 2/2006, de 16 de enero (BOE nº 39, de 15/02/2006).
- STC nº 24/2005, de 14 de febrero (BOE nº 69, de 22/03/2005).
- STC nº 40/2012, de 29 de marzo (BOE nº 101, de 27/04/2012).
- STC nº 55/1996, de 28 de marzo (BOE nº 102, de 27/04/1996).
- STC nº 75/1998, de 31 de marzo (BOE nº 108, de 06/05/1998).
- STC nº 81/1997, de 22 de abril (BOE nº 121, de 21/05/1997).
- STEDH (Gran Sala), *Asunto Murray c. Holanda*, de 26 de abril de 2016 (rec. nº 10511/10).
- STEDH (Sección 3ª), *Asunto Murray c. Holanda*, de 10 de diciembre de 2013 (rec. nº 10511/10).
- STEDH, *Asunto Del Río Prada contra España*, de 21 de octubre de 2013 (rec. nº 42750/09).
- STEDH, *Asunto Dougoz c. Greece*, de 6 de marzo de 2001 (rec. 40907/98).
- STEDH, *Asunto Grava contra Italia*, de 10 de julio de 2003 (rec. nº 43522/98).
- STEDH, *Asunto Hogben contra Reino Unido*, de 3 de marzo de 1986 (rec. nº 11653/85).
- STEDH, *Asunto Kafkaris contra Chipre*, de 12 de febrero de 2008 (rec. nº 9644/09).
- STEDH, *Asunto Peers c. Greece*, de 19 de abril de 2001 (rec. nº 28524/95).
- STEDH, *Asunto Pérez contra Francia*, de 12 de febrero de 2004 (rec. nº 47287/99).
- STEDH, *Asunto Uttley contra Reino Unido*, de 29 de noviembre de 2005 (rec. nº 36946/03).
- STEDH, *Asunto Vinter y otros c. Reino Unido*, de 9 de julio de 2013 (reces. nº 66069/09, 130/10 y 3896/10)
- STJUE, *Asunto Güeysse y Salmerón*, de 15 de septiembre de 2011 (rec. nº C-483/09 y C1/10).
- STS (Sala Segunda) nº 748/2006, de 12 de junio (rec. nº 10/2005, Ponente Joaquín Giménez García)
- STS nº 4540/1991, de 12 de septiembre (Sala de lo Penal, rec. nº 1250/1989, Ponente DELGADO GARCÍA).
- STS nº 561/2020, de 29 de octubre de 2020.
- STSJ de Madrid 33/2019, de 1 de febrero (rec. nº 887/2018).



### 3. DOCUMENTACIÓN CONVENCIONAL E INSTITUCIONAL

- “¿Por cuánto sale un recluso?” por Rosalina Moreno, *Expansión*, 18/06/2018. Disponible en línea: <https://www.expansion.com/actualidadeconomica/analisis/2018/06/18/5b278289ca4741d4658b4621.html>.
- “ACAIP denuncia la masificación de las prisiones valencianas”, *Cadena Ser*, 21/08/2019. Disponible en línea: [https://cadenaser.com/emisora/2019/08/21/radio\\_valencia/1566381127\\_399702.html](https://cadenaser.com/emisora/2019/08/21/radio_valencia/1566381127_399702.html).
- “Asesinato del Director General de Instituciones Penitenciarias. El atentado fue cometido por tres jóvenes” por Pedro Montoliu, *El País*, 23/03/1978. Disponible en línea: [https://elpais.com/diario/1978/03/23/espana/259455607\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1978/03/23/espana/259455607_850215.html).
- “Así es la espléndida (y polémica) cárcel cinco estrellas de Málaga: piscina climatizada, dentista, polideportivo...”, *Idealista*, 04-05-2018. Disponible en línea: <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/construccion/2018/05/02/765422-fotos-de-la-esplendida-y-polemica-carcel-cinco-estrellas-de-malaga-piscina>.
- “Decreto concediendo amnistía de todos los delitos políticos, sociales y de imprenta”, *Gaceta de Madrid*, 15/04/1931. Disponible en línea: <http://www.filosofia.org/hem/dep/boe/9310415d.htm>.
- “El PP vasco teme que, con las transferencias, las cárceles vascas se conviertan en ‘boutiques y resorts de lujo’ para los presos de ETA”, *La Voz de Asturias*, 19-10-2020. Disponible en línea: <https://www.lavozdeasturias.es/noticia/actualidad/2020/10/19/pp-vasco-teme-transferencias-carceles-vascas-conviertan-boutiques-resorts-lujo-presos-eta/00031603097720282414492.htm>.
- “Interior gasta 65 euros al día en cada recluso” por Óscar López-Fonseca, *El País*, 20/02/2020. Disponible en línea: [https://elpais.com/politica/2020/02/20/actualidad/1582197056\\_910405.html](https://elpais.com/politica/2020/02/20/actualidad/1582197056_910405.html).
- “La cárcel ‘palacio’ de Archidona: piscina climatizada y gimnasios cinco estrellas”, *El Español*, 20-03-2018. Disponible en línea: [https://www.elespanol.com/reportajes/20180320/carcel-palacio-archidona-piscina-climatizada-gimnasios-estrellas/293221977\\_0.html](https://www.elespanol.com/reportajes/20180320/carcel-palacio-archidona-piscina-climatizada-gimnasios-estrellas/293221977_0.html).
- “Los GRAPO reivindican el fallido atentado contra Carlos García Valdés”, *El País*, 12/04/1979. Disponible en línea: [https://elpais.com/diario/1979/04/12/espana/292716014\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1979/04/12/espana/292716014_850215.html).
- “Lujos carcelarios para presos VIP”, *La Voz de Galicia*, 17-06-2018. Disponible en línea: <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2018/06/14/carceles-lujo-presos-vip/00031528975900256927456.htm>.
- “Mantener a un preso en la cárcel es más caro que lo que cuesta un sueldo medio”, *El Confidencial*, 08/12/2017. Disponible en línea: [https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-caros-sueldo-medio\\_1489516/](https://www.elconfidencial.com/espana/2017-12-08/mantener-presos-carcel-mas-caros-sueldo-medio_1489516/).
- “Penas de 6 a 9 años para los funcionarios del caso ‘Rueda’” por José Yoldi, *El País*, 10/02/1988. Disponible en línea: [https://elpais.com/diario/1988/02/10/sociedad/571446003\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1988/02/10/sociedad/571446003_850215.html).
- “Piscina, gimnasio, peluquería... Así es la cárcel de Lledoners”, *La Razón*, 13-10-2019. Disponible en línea: <https://www.larazon.es/espana/piscina-gimnasio-peluqueria-asi-es>

[la-carcel-de-lledoners-donde-los-lideres-secesionistas-esperan-la-sentencia-GC25275892/](http://www.boe.es/boe-2014-06/BOE-A-2014-11113.html).

- ACAIP (AGRUPACIÓN DE LOS CUERPOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS), *Actualización del Plan de Creación y Amortización de Centros Penitenciarios (2006-2012)*. Disponible en línea: [http://www.acaip.info/jaen/061010\\_actualizado\\_plan\\_amortizacion\\_creacion\\_centros\\_penitenciarios.pdf](http://www.acaip.info/jaen/061010_actualizado_plan_amortizacion_creacion_centros_penitenciarios.pdf).
- Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, 29 de mayo de 1985 (BOE nº 136, de 07/06/1985).
- Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 19 de diciembre de 1984 (BOE nº 8, de 09/01/1985).
- Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 22 de julio de 1981 (BOE nº 187, de 06/08/1981).
- Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 26 de octubre de 1983 (BOE nº 276, de 18/11/1983).
- Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 9 de julio de 1981 (BOE nº 174, de 22/07/1981).
- APDHA (ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA), *La sociedad española frente a su sistema penal*, edita la asociación, Sevilla, 2015. Disponible en línea: <https://www.apdha.org/media/Estudio-SocEsp-y-SistemaPenal.pdf>.
- *CirclesEurope Association* (<https://www.circleseurope.eu/>).
- Circular 3/2015 de la Fiscalía General del Estado, sobre el régimen transitorio tras la reforma operada por la LO 1/2015, de 22 de junio de 2015. Disponible en línea: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=fiscalia&id=FIS-C-2015-00003>.
- CONSEJO DE EUROPA, *Reglas Penitenciarias Europeas (actualización 2020)*, Recomendaciones Rec(2006)2-rev del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas (adoptada por el Comité de Ministros el 11 de enero de 2006, a raíz de la 952a reunión de delegados de ministros y revisada y modificada por el Comité de Ministros el 1 de julio de 2020, a raíz de la 1380a reunión de delegados de ministros). Disponible en línea: [http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/recce/Reglas\\_Penitenciarias\\_Europeas\\_Actualizacion\\_2020\\_ES.pdf](http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/recce/Reglas_Penitenciarias_Europeas_Actualizacion_2020_ES.pdf).
- CONSEJO DE EUROPA, *The prohibition of torture. A guide to implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, nº 6, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2002. Disponible en línea: <https://rm.coe.int/168007ff4c>.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, 16 de enero de 2013. Disponible en línea desde el siguiente enlace: [https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPJ/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_Organica\\_por\\_la\\_que\\_se\\_modifica\\_la\\_Ley\\_Organica\\_10\\_1995\\_de\\_23\\_de\\_noviembre\\_del\\_Codigo\\_Penal](https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_por_la_que_se_modifica_la_Ley_Organica_10_1995_de_23_de_noviembre_del_Codigo_Penal).
- Convenio nº 51 del Consejo de Europa sobre supervisión de personas condenadas o liberadas bajo condición, de 30 de noviembre de 1964.
- CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, Año 2014, X Legislatura, núm. 720, Justicia, Sesión núm. 42 celebrada el miércoles 17/12/2014.

- CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, Año 2010, IX Legislatura, núm. 146, Sesión núm. 137 celebrada el jueves 11 de marzo de 2010. Disponible en línea: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_146.PDF#page=17](https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_146.PDF#page=17).
- CORTES GENERALES, *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 4 de octubre de 2013, núm. 66-1. Disponible en línea: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-1.PDF).
- CPT/Inf (2000) 5 – Informe de visita periódica a España (22/11/1998 - 04/12/1998).
- CPT/Inf (2001) 16 – 11º Informe General de las actividades del Comité (2000).
- CPT/Inf (2001) 18 Part 1 – Informe de visita periódica a Grecia (25/05/1997 - 06/06/1997).
- CPT/Inf (2007) 28 – Informe de visita periódica a España (22/07/2003 - 01/08/2003).
- CPT/Inf (2011) 11 – Informe de visita periódica a España (19/09/2007 - 01/10/2007).
- CPT/Inf (2013) 6 – Informe de visita periódica a España (31/05/2011 - 13/06/2011).
- CPT/Inf (2013) 8 – Informe de visita *ad hoc* a España (19/06/2012 - 22/06/2012).
- CPT/Inf (2015) 44, de 15 de diciembre de 2015, *Living space per prisoner in prison establishments*.
- CPT/Inf (2017) 34 – Informe de visita periódica a España (27/09/2016 - 10/10/2016).
- CPT/Inf (94) 20 – Informe de visita periódica a Grecia (14/03/1993 - 26/03/1993).
- CPT/Inf (96) 9 – Informe de visita periódica a España (01/04/1991 - 12/04/1991).
- *Criterios de actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XVIII Reuniones celebradas entre 1981 y 2009*, texto refundido y depurado actualizado a junio de 2009, Consejo General del Poder Judicial. Disponible en línea: <http://derechop-cp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/2009.pdf>.
- *Criterios y Acuerdo sobre la especialización del Juez de Vigilancia Penitenciaria*, aprobados en el Encuentro de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, celebrado en Málaga los días 29 a 31 de mayo de 2017. Disponible en línea: [http://derechop-cp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/CRITERIOSYACUERDOJVP.Malaga29-31mayo2017\\_000.pdf](http://derechop-cp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/CRITERIOSYACUERDOJVP.Malaga29-31mayo2017_000.pdf).
- *Criterios y Acuerdo sobre la especialización del Juez de Vigilancia Penitenciaria*, aprobados en el Encuentro de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, celebrado en Málaga los días 29 a 31 de mayo de 2017. Disponible en línea: [http://derechop-cp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/CRITERIOSYACUERDOJVP.Malaga29-31mayo2017\\_000.pdf](http://derechop-cp62.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/CRITERIOSYACUERDOJVP.Malaga29-31mayo2017_000.pdf).
- *Dictamen sobre aplicación retroactiva del régimen de libertad condicional*, de 8 de julio de 2015, firmado por el Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria. Disponible en línea: <https://www.fiscal.es/documents/20142/145865/Dictamen+sobre+aplicaci%C3%B3n+retroactiva+del+r%C3%A9gimen+de+libertad+condicional.pdf/7d9da4d8-922d-cdc9-8046-0a88dacd3a5f?version=1.1>.

- Estadística de Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison_statistics).
- Estadística de IIPP: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria>.
- Estadística de los Internos en los Centros Penitenciarios. Evolución Semanal (ref. IOE nº 68021). Disponible en línea: <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931066946>. Los datos se publican en la página web de IIPP: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria>.
- Estadística de Penas y Medidas Alternativas a la Prisión (ref. IOE nº 68024). Disponible en línea: <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259942576062>. Los datos se publican en la página web de IIPP: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/penas-y-medidas-alternativas/estadisticas-relacionadas>.
- Estadística de SPACE I: <http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>.
- Estadística de *World Prison Brief*: <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>.
- Estadística General de la Población Reclusa. Periodicidad Mensual (ref. IOE nº 68020). Disponible en línea: <https://www.ine.es/dyngs/IOE/es/operacion.htm?id=1259931066776> [último acceso de 23/08/2020]. Los datos se publican en la página web de IIPP: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria>.
- Expediente disciplinario 201/2018-2801, C.P. Madrid II (Alcalá-Meco).
- Expediente disciplinario 783/2020-2830, C.P. Madrid VII (Estremera).
- *Herramienta de actualización de rentas con IPC general* (<https://www.ine.es/calcula/>).
- Informe del CGPJ de 31/01/2014 sobre la LEV (y voto particular de 03/02/2014): <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-Ley-Organica-del-Estatuto-de-las-Victimas-del-delito>.
- Instrucción 1/1995 de la DGIP, de 10 de enero, sobre estudio y tramitación de salida. Disponible en línea: [http://www.acaip.info/info/circulares/1995\\_1.pdf](http://www.acaip.info/info/circulares/1995_1.pdf).
- Instrucción 1/2012 de la SGIP, de 2 de abril de 2012, sobre permisos de salida y salidas programadas. Disponible en línea: [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/gl/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion\\_penitenciario\\_1\\_2012.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/gl/profesionalesInvestigacion/penitenciario/protocolos/docs/Instruccion_penitenciario_1_2012.pdf).
- Instrucción 22/1996 de la DGIP, de 16 de diciembre, sobre permisos de salida. Disponible en línea: [http://www.acaip.info/info/circulares/1996\\_22.pdf](http://www.acaip.info/info/circulares/1996_22.pdf).
- Instrucción 4/2015 de la SGIP, de 29 de junio de 2015, relativa a aspectos de la ejecución penal afectados por la reforma del Código Penal en la LO 1/2015, de 30 de marzo.
- Instrucción 6/2020 de la SGIP, de 17 de diciembre de 2020, Protocolo de ingreso directo en medio abierto. Disponible en línea desde el siguiente enlace: <https://www.acaip.es/areas/informacion-general/item/22527-instruccion-6-2020-protocolo-ingreso-en-medio-abierto>.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, Anuario Estadístico del Ministerio del Interior del año 2018, Ministerio del Interior, Madrid, 2019. Disponible en línea:

- <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a>.
- Presidencia del Tribunal Supremo, Prevenciones de 1981, *Poder Judicial*, nº 1 (primera época), 1981, pp. 70-74.
  - Presupuestos generales del Estado –sección 16, Ministerio del Interior, programa 133A, Centros e Instituciones Penitenciarias–. Disponible en línea: [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/15/2/1/N\\_18\\_E\\_R\\_31\\_116\\_1\\_1\\_1\\_1133A\\_2.PDF](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2018Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/15/2/1/N_18_E_R_31_116_1_1_1_1133A_2.PDF).
  - Proyecto “*CerclesCat – Cercles de Suport i Responsabilitat*”, *Generalitat de Catalunya*. Disponible en línea: [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio\\_i\\_serveis\\_penitenciaris/cercles/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/cercles/).
  - Proyecto “*Circles4EU - Circles Europe: Together for Safety*”, ref. JUST/2008/DAP3/AG/1165. Disponible en línea: [https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/circles-europe-together-safety-circles\\_en](https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/circles-europe-together-safety-circles_en).
  - Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los JVP de 1997, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, nº 41-1. Disponible en línea: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L6/CONG/BOCG/A/A\\_041-01.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/BOCG/A/A_041-01.PDF).
  - REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed. Disponible en línea: <https://dle.rae.es/>.
  - Recomendación 24/1994 sobre creación y funcionamiento de determinados Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A: Actividades parlamentarias, nº 50, de 21/03/1995. Disponible en línea (pp. 84-87): <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/10/Recomendaciones1994.pdf>.
  - Recomendación CM/Rec (99) 19, de 15 de septiembre de 1999, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a la mediación en materia penal.
  - Recomendación R(2003) 23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la gestión de la administración penitenciaria de las condenas a perpetuidad y otras penas de larga duración.
  - Recomendación R(2003)22, de 24 de septiembre de 2003, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre libertad condicional.
  - Recomendación R(99)22, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 30 de septiembre de 1999, sobre la sobrepoblación de las prisiones y la inflación de la población penitenciaria.
  - ROSEP (RED DE ORGANIZACIONES SOCIALES DEL ENTORNO PENITENCIARIO), *Estudio de la realidad penal y penitenciaria: una visión desde las entidades sociales*, Observatorio del Entorno Penitenciario, 2015. Disponible en línea: <https://www.solidarios.org.es/wp-content/uploads/Estudio-de-la-realidad-penal-y-penitenciaria.-Una-visi%C3%B3n-desde-las-entidades-sociales.pdf>
  - SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *Informe General 2017*, Ministerio del Interior, 2018. Disponible en línea: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe\\_General\\_IIPP\\_2017\\_1\\_2615039X.pdf/9a3e9ad4-933d-422b-9992-3a0d3686102d](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe_General_IIPP_2017_1_2615039X.pdf/9a3e9ad4-933d-422b-9992-3a0d3686102d).
  - SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *Informe General 2018*, Ministerio del Interior, Madrid, 2019. Disponible en línea:

- [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe\\_General\\_IIPP\\_2018\\_12615039X.pdf/8a50dca8-8e28-4fbe-bd44-b5c95f12393a](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1202140/Informe_General_IIPP_2018_12615039X.pdf/8a50dca8-8e28-4fbe-bd44-b5c95f12393a).
- SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *La estancia en prisión: Consecuencias y Reincidencia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2017. Disponible en línea: [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La\\_estancia\\_en\\_prision\\_126170566\\_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/La_estancia_en_prision_126170566_web.pdf/9402e5be-cb74-4a2d-b536-4a3a9de6ff59).
  - Servicio de Empleo Público Estatal – SEPE (<https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/quiero-cobrar-el-paro/he-salido-de-prision.html>).
  - *Tramitación parlamentaria de la LO 1/2015* ([https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=X&iniciativas\\_id=121%2F000065](https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=X&iniciativas_id=121%2F000065)).
  - UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Manual de Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria*, NNUU, Nueva York, 2015. Disponible en línea: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_de\\_Seguridad\\_Dinamica\\_e\\_Inteligencia\\_Penitenciaria.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligencia_Penitenciaria.pdf).
  - UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *Manual sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*, NNUU, Nueva York, 2014. Disponible en línea: [https://css.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC\\_HB\\_on\\_Overcrowding\\_ESP\\_web.pdf](https://css.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf).

