

## **Memento Práctico Penitenciario**

Esta obra ha sido realizada  
por iniciativa y bajo coordinación de  
**Francis Lefebvre**  
sobre la base de un estudio técnico  
cedido por

**JAVIER NISTAL BURÓN**

**(Jurista del Cuerpo Superior de Instituciones Penitenciarias)**

© Francis Lefebvre  
Lefebvre-El Derecho, S. A.  
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid  
[www.eft.es](http://www.eft.es)  
Precio: 70,72 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-18405-44-0  
Depósito legal: M-2174-2021

Impreso en España  
por Printing '94  
c/ Orense, nº 4-2º. 28020 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

**MEMENTO** **PRÁCTICO**  
FRANCIS LEFEBVRE

# Penitenciario

**2021-2022**

Fecha de edición: 15 de enero de 2021



# Plan general

	<u>Nº</u>
Capítulo 1. Sistema penitenciario español .....	100
Capítulo 2. Cumplimiento de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad.....	1300
Capítulo 3. Centros penitenciarios.....	2600
Capítulo 4. Convivencia en el medio penitenciario.....	3800
Capítulo 5. Formas de cumplimiento de la pena privativa de libertad.....	5000
Capítulo 6. Resocialización del recluso .....	6100
Capítulo 7. Fiscalización y control judicial de la actividad penitenciaria ...	7200
<b>Supuestos prácticos .....</b>	<b>8300</b>
<b>Tabla alfabética</b>	

# Abreviaturas

<b>CEDH</b>	Convenio Roma 4-11-1950 para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales
<b>Circ</b>	Circular
<b>Const</b>	Constitución
<b>CP</b>	LO 10/1995 Código Penal
<b>EBEP</b>	Estatuto Básico del Empleado Público (RDLeg 5/2015)
<b>EDJ</b>	El Derecho Jurisprudencia
<b>ET</b>	RDLeg 2/2015 Estatuto de los trabajadores
<b>FGE</b>	Fiscalía General del Estado
<b>FIES</b>	Fichero de internos de especial seguimiento
<b>Instr</b>	Instrucción
<b>LECr</b>	Ley de enjuiciamiento criminal
<b>LOGP</b>	LO 1/1979 general penitenciaria
<b>LOPD</b>	LO 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales
<b>LOPJ</b>	LO 6/1985, del Poder Judicial
<b>LOTC</b>	LO 2/1979 del Tribunal Constitucional
<b>LPAC</b>	L 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas
<b>LRJSP</b>	L 40/2015, de régimen Jurídico del sector público
<b>RD</b>	Real decreto
<b>RDLeg</b>	Real decreto legislativo
<b>RPen</b>	RD 190/1996, por el que se aprueba el Reglamento penitenciario
<b>RPen/1981</b>	RD 1201/1981, por el que se aprueba el Reglamento penitenciario
<b>TCJ</b>	Tribunal de Conflictos de Jurisdicción
<b>TCo</b>	Tribunal Constitucional
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>UE</b>	Unión Europea

## CAPÍTULO 1

## Sistema penitenciario español

Sección 1.	Consideraciones generales .....	105	<b>100</b>
Sección 2.	Relación jurídico penitenciaria .....	425	
Sección 3.	Límites de los derechos de los internos .....	750	
Sección 4.	Profesionalidad que requiere la funcionalidad del sistema penitenciario .....	850	

## SECCIÓN 1

## Consideraciones generales

A.	Funciones y fines de la pena de prisión .....	110	<b>105</b>
B.	Perspectiva del sistema penitenciario español .....	135	
C.	Marco jurídico internacional del Derecho penitenciario .....	195	
D.	Principios jurídicos sobre los que se asienta el sistema penitenciario español .....	225	
E.	Validación constitucional del sistema penitenciario español .....	350	

El actual sistema penitenciario español se encuadra históricamente en los denominados «**sistemas progresivos**». A diferencia de **otros modelos** que surgieron en su momento para la ejecución de las penas -filadélfico (aislamiento celular), de Auburn (trabajo en silencio) etc. -. El sistema progresivo ha mantenido, en sus grandes líneas, su vigencia hasta el momento presente, con las debidas adaptaciones, lo que evidencia que este sistema se asienta sobre una concepción acertada del **comportamiento humano**, pues de forma muy general, este comportamiento persigue la consecución de unos objetivos, siendo la elección de las alternativas para alcanzarlos función de sus consecuencias o resultados. Otros sistemas han ido desapareciendo con el tiempo por asentarse sobre concepciones más bien ideológicas o religiosas.

## A. Funciones y fines de la pena de prisión

La reflexión sobre la función y los fines de la pena se debate entre la confirmación de la pena como **castigo**; el evidente efecto intimidatorio de las leyes -especialmente las penales- la utilización de la pena para crear una conciencia colectiva de confianza jurídica y la actuación sobre el condenado y su entorno para que no vuelva a delinquir. En este sentido, los objetivos que persigue la pena privativa de libertad, están, básicamente, dirigidos a **evitar delitos futuros**.

## 1. Fines de la pena en su imposición

La pena siempre ha tenido como justificación la necesidad de la **represión** indispensable para mantener las condiciones fundamentales para la convivencia de las personas en una comunidad. La historia demuestra que la necesidad de la **seguridad** ha sido siempre uno de los principales resortes de la vida social organizada, por esa razón, la garantía de la misma ha sido el aspecto más esencial de la justificación del poder público ejercido en cualquier comunidad por sus dirigentes. Para conseguir esta seguridad la solución más frecuentemente utilizada ha sido el recurso a la vía represiva, oficialmente representada por el **sistema penal**, con un objetivo importante que no es otro que el de la prevención del delito, ya por la intimidación general que la amenaza de una pena ejerce sobre los ciudadanos, ya mediante la aplicación de métodos orientados a la rehabilitación de los infractores. Este objetivo de la **prevención del delito** se procura conseguir a través de un instrumento normativo encaminado a conseguir el logro de esa convivencia ordenada, que no es otro que el Código Penal, con el que se pretende que las penas con las que se sancionan las conductas delictivas tengan los fines de la prevención general y de la prevención especial. De esta manera, se atiende a las diversas influencias que tiene sobre el comportamiento de los seres humanos la conminación legal y la aplicación de la pena, como son la intimidación, la confianza y la fidelidad al derecho. Con ello se hace patente el mensaje de que la norma penal sigue siendo el **medio adecuado** para tutelar los principios e intereses esenciales que conforman nuestra convivencia social.

**117 Prevención general positiva o integradora y negativa o intimidatoria** Con ella se busca la afirmación del ordenamiento jurídico conculcado por el infractor mediante la aplicación de la pena legalmente prevista como forma de **restablecimiento de la confianza social** en la vigencia de la Ley. Esta forma de prevención tiene como **destinataria** a la totalidad de la sociedad y pretende conjurar el sentimiento de alarma que suscita en la comunidad la comisión por alguno de sus miembros de comportamientos antisociales encuadrados en los tipos penales.

Por su parte, con la prevención general negativa o intimidatoria, cuya presencia ha sido constante en la eficacia y legitimidad de la pena y que tiene destinatarios más concretos, se pretende disuadir a los potenciales infractores de la norma de la **comisión de futuras infracciones**.

La prevención general negativa supone de alguna manera una vuelta a las **ideas retributivas** al considerar que la pena sirve como afirmación del derecho en la colectividad creando una conciencia social de tranquilidad y confianza jurídica.

**118 Prevención especial y general** Con ella se pretende superar el aspecto meramente retributivo e intimidatorio de las penas para apostar por su **eficacia educativa y de integración social**, procurando influir en la personalidad concreta del infractor con el fin de modificar su actitud ante la Ley y promover su adecuada integración social.

La **prevención general** se determina en el momento de la imposición judicial como concreción de la conminación prevista por la ley; la prevención especial habrá de influir sobre todo en la forma de cumplimiento de la privación de libertad. Este fin particular de la prevención especial se concreta en la finalidad primordial de la **reeducción y la reinserción social** (Const art.25.2), y que la ley penitenciaria atribuye a la institución penitenciaria con el objetivo de conseguir la posible rehabilitación del delincuente, la cual descansa sobre la noción de que debe prevenirse la futura comisión de delitos por las personas condenadas a través de un cambio en el comportamiento de los individuos. De lo anterior se deriva que la **individualización penitenciaria** debe orientarse a la resocialización del penado en la medida en que ello sea necesario, y sin descuidar las demás exigencias de prevención general y especial, ni los límites que estas deben respetar en un Estado social y democrático de derecho, pues los destinatarios del funcionamiento de una norma -en este caso de las normas reguladoras de la ejecución de una pena- son los miembros de la sociedad en cuyo seno se ejecuta la pena, a los que se debe proteger ante las infracciones de las normas jurídicas.

## 2. Fines concretos de la pena en su ejecución

**125** Una vez aplicada la pena privativa de libertad en sentencia firme y ya en fase de ejecución, la pena privativa de libertad busca la realización de una **pluralidad de fines** no siempre fácilmente conciliables, pues el cumplimiento de dichas penas debe atender no solo al fin de reinserción social previsto constitucionalmente, sino a la totalidad de las otras finalidades de la pena. Debe recordarse, a estos efectos, la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual, la orientación de las penas privativas de libertad a la socialización y reinserción social (Const art.25), no implica que la **reeducción** sea un derecho fundamental, ni que constituya el único fin que persigue cualquier pena; entenderlo de otra manera sería negar los fines retributivos y de prevención general y especial que persiguen las penas y fundamentan el derecho penal (TCo 31-1-00, EDJ 404; 15-1-01, EDJ 38; 16-9-02, EDJ 35649; 16-6-03, EDJ 30600; 15-11-04, EDJ 174008).

Con este parecer el Tribunal Constitucional viene a rechazar el **sentido positivo de la reinserción** por el cual un penado pueda exigir el logro de los objetivos de integración social tras su paso por la pena privativa de libertad, decantándose por su **sentido negativo de no obstaculización** de dichos objetivos, es decir se trataría no tanto de conseguir la reinserción como de no impedir la (como consecuencia de ello aunque la pena de prisión cumplida no haya conseguido alcanzar la reinserción social no vulnera el precepto constitucional). En este sentido, la evolución del contenido de la reinserción ha provocado el desplazamiento desde su inicial vocación de educar para vivir en libertad, hacia el intento de procurar que la **estancia en la prisión** no empeore las perspectivas resocializadoras del sujeto evitando los efectos nocivos del encarcelamiento.

**126 Resocialización del delincuente** El modelo «individualizado» de ejecución previsto en nuestro sistema punitivo, tiene un objetivo que es la resocialización del delincuente, con la pretensión de conseguir que el cumplimiento de la condena pueda ser aprovechado para suplir aquellas **carencias** que determinaron en el sujeto, en su momento, la incidencia en la actividad delictiva y conseguir que en el futuro pueda guiarse en libertad al margen de dicha actividad delictiva.

Al reo se le prepara mediante la ejecución de la pena para que observe un **buen comportamiento social**, que es lo que doctrinalmente se conoce como el fin de -la prevención especial- de la pena, pero este no es el único fin de la pena, pues la misma sigue manteniendo también su **finalidad retributiva** como castigo de una conducta reprochable socialmente y también el fin de prevención general, tanto en su aspecto negativo como intimidación a los posibles infractores de la norma, como en su aspecto positivo, confianza de la sociedad en la respuesta eficaz de un sistema contra los infractores de dicha norma.

De acuerdo con esta particular filosofía, la pena privativa de libertad, con independencia de otros fines legítimos, de naturaleza retributiva o de prevención general, puede transformarse, tras su aplicación judicial, en **instrumento pedagógico** o en medio de terapéutica social, a través del *iter* penitenciario de su ejecución, atribuyendo a las instituciones públicas competentes para la ejecución los medios, recursos y facultades precisas para ejercer en el tiempo de custodia física del penado una influencia correctora y educadora que haga de la reclusión un tiempo útil para readaptar al interno a su futura vida en libertad.

**Reeducación y reinserción social** Inicialmente, los términos de reeducación y de reinserción social tuvieron un contenido esencialmente clínico dirigidos a la **personalidad del sujeto**, al entender que este podía ser sometido a un tratamiento voluntario que neutralizara la tendencia delictiva; tal concepto es el que parece guiar a la Ley penitenciaria de 1979 (en adelante, LOGP), en su concepto de tratamiento penitenciario como la intención y capacidad de vivir respetando la ley penal, así como de subvenir a sus necesidades (LOGP art.59.2) y la mención, entre las clases de tratamiento, de la psicoterapia de grupo, la terapia de comportamiento y la modificación de actitudes del interno (LOGP art.66.2). Posteriormente, sin embargo se ha trasladado la reinserción al propio marco de la **actividad penitenciaria** para que pueda ofrecer al recluso unas condiciones óptimas de acceso a la cultura, al mercado laboral y le aparte de factores criminógenos como la marginalidad y/o la drogodependencia. Ejemplo de ello es la extensión del concepto de tratamiento a los **preventivos** (RPen art. 3.4) y los nuevos **cometidos del tratamiento**, entre los que junto al desarrollo de aptitudes formativas y utilización de técnicas psicosociales para mejorar las actitudes de los internos se menciona el compromiso de potenciar y facilitar los contactos con el exterior (RPen art.110).

Según la normativa penitenciaria, por **reeducación**, ha de entenderse la oferta al sentenciado de los medios necesarios para transformarse en una persona capaz de respetar la ley penal, mediante la superación de los aspectos carenciales de su personalidad. Esto se puede conseguir, tanto mediante la modificación de la «capacidad delincencial», como de la «intención delictiva» del autor del delito. En cuanto a la **modificación de la «capacidad delincencial»** se obtendrá a través de la consecución de unos recursos mínimos que excluyan la necesidad de emplear el delito como medio de vida. En cuanto a la «**intención delictiva**» se trataría con esta finalidad de conseguir una modificación de la actitud del autor ante el delito.

Por **reinserción social**, ha de entenderse la oferta al sentenciado de aquellas medidas que posibiliten, desde el momento mismo de un eventual internamiento en prisión, el mantenimiento de sus vínculos con la sociedad, de la que el reo continúa formando parte, minimizando, en su caso, al máximo los efectos desocializadores de ese eventual internamiento, sirviéndose para ello la legislación penitenciaria de una serie de medios entre los que destacan los permisos de salida, el régimen abierto y la libertad condicional. Tales figuras penitenciarias tienen en su regulación una serie de requisitos dirigidos a valorar el **comportamiento del sujeto** y las expectativas de reinserción social a fin de hacer un juicio de valor sobre el buen uso que va a hacer el sujeto de estas excarcelaciones.

En definitiva, con este concepto de la reinserción se hace referencia a la **necesaria integración del ciudadano**, temporalmente privado de libertad, una vez extinguida la condena, en una convivencia social ajena a la práctica del delito. El penado no es un ser eliminado de la sociedad, sino una persona que continua formando parte de la misma, incluso como **miembro activo**, si bien sometido a un particular régimen jurídico encaminado a preparar su vuelta a la vida libre en las mejores condiciones para ejercitar socialmente su libertad” (LOGP Exp. Motivos).

**Precisiones** La doctrina del Tribunal Constitucional ha subrayado la **plural configuración de los fines de la pena privativa de libertad** evitando concepciones reduccionistas. La Constitución no establece que la reeducación y la reinserción social sean la única finalidad legítima de la pena privativa de libertad y, con cita del TCo auto 15/1984, reitera que dicho precepto no contiene un derecho fundamental, sino un **mandato** del constituyente al legislador para orientar la política penal y penitenciaria, mandato del que no se derivan derechos subjetivos individuales (TCo 91/2000).

Más explícitamente la sentencia de referencia afirma que la Const art.25.2 no confiere como tal un derecho susceptible de amparo constitucional que condicione la posibilidad y la existencia misma de la pena a esa orientación. El Tribunal Constitucional, por lo tanto, traza una **distinción neta** entre lo que es el fundamento de la pena y lo que es el fin último al que debe orientarse su ejecución. Cuando el constituyente ordena al legislador que encamine la ley penal y la ley penitenciaria hacia el fin de la reeducación del delincuente está exigiendo que la política criminal nunca olvide el **fin humanitario** que toda pena, pese a su indudable contenido aflictivo, debe tener, pero no autoriza la volatilización de dicho sentido aflictivo (TCo 28/1998).

128

130

## B. Futuro de la prisión en el sistema penitenciario

**135** En España, el presente del sistema penitenciario comienza con la **reforma penitenciaria**, que se inicia en la transición democrática de finales de la década de los años setenta del siglo XX, y que culmina con la aprobación de la Ley Orgánica General Penitenciaria el 26-9-1979 (en adelante, LOGP), siendo esta norma el pilar básico del actual sistema penitenciario.

**137** **Precisiones** 1) Las dificultades por las que atravesaba nuestro sistema penitenciario en los años 70, se pone de manifiesto en el informe 28-3-1978, elaborado por una Comisión especial de investigación de establecimientos penitenciarios, en el que se hacía referencia a las principales **carencias** de las que adolecía el sistema penitenciario en aquellos momentos.

Para solventar esta difícil situación se realizan una serie de **reformas de orden normativo**, tanto en el ámbito penitenciario, como en otros sectores del ordenamiento jurídico, que se complementaron con otras tendentes a la modernización de la Administración penitenciaria, mediante la dotación a la misma de medios materiales y personales adecuados. Las consecuencias de estas reformas pronto empezaron a surtir sus efectos con una política de **construcción de nuevos centros penitenciarios**, que mejoraron las condiciones de vida de los reclusos, haciéndolas compatibles con la dignidad humana y redujeron al mínimo los efectos nocivos del internamiento en prisión. Asimismo, se profesionalizó la **función pública**, teniendo en cuenta que el elemento humano es el factor primordial para hacer efectiva cualquier reforma. En este sentido, se llevaron a cabo actuaciones encaminadas a conseguir un incremento de la plantilla y una adecuada **selección y preparación técnica del personal penitenciario**, entre ellas, su asimilación al resto de los funcionarios civiles del Estado, la mejora de sus condiciones laborales en materia retributiva y en cuestiones de horarios laborales.

2) Esta importante reforma culmina con la aprobación de la ley penitenciaria en el año 1979. Esta norma fue la primera de las leyes orgánicas de la democracia. Su número y rango -LO 1/1979- demuestran el marcado carácter simbólico que se le confirió entonces, como el instrumento que con mayor realce podía poner de manifiesto el decidido compromiso de la sociedad española con la **deficitaria realidad carcelaria**. Esta ley penitenciaria ofreció un planteamiento progresista y, sin duda, revolucionario en defensa de la **finalidad resocializadora de la pena**, el humanismo de sus previsiones y su preocupación recurrente por la garantía de los derechos e intereses jurídicos de los reclusos no afectados por la condena. Todo esto posibilitó una evolución sin precedentes del mundo penitenciario en los tiempos de nuestra transición política, que se sigue manteniendo hasta nuestros días.

### 1. Cambio del sistema «progresivo» al sistema de «individualización científica»

**140** La aprobación de la Ley orgánica general penitenciaria supuso dar un salto de un sistema progresivo a un sistema de «individualización», que se inicia la aprobación del RD 2273/1977, de reforma del **Reglamento penitenciario**. En esta disposición legal aparecen por vez primera algunos de las piezas hoy ampliamente desarrolladas por la Ley orgánica general penitenciaria, que se consideran claves del sistema: permisos ordinarios de salida, comunicaciones íntimas, flexibilización del sistema progresivo y, sobre todo, fijación de la «reinserción social» como fin primordial de la Institución penitenciaria.

**142** **Características del sistema progresivo** Las principales características del sistema progresivo, que en su concepción clásica ha estado vigente en España hasta finales de los años setenta del pasado siglo, han sido:

- La existencia de varias **fases o grados** que conllevan un régimen de vida de menos a más libertad para los internos.
- La presencia de una meta o término de la **excarcelación** o puesta en libertad, a la que el interno va acercándose «de forma progresiva».
- Una serie de reglas que van determinando el **tiempo de permanencia en cada uno de los grados** que prevé el sistema, así como la transición de uno a otro de ellos y el sentido de la misma. Son precisamente estas reglas, su naturaleza más o menos rígida y su vinculación preferente, bien con variables relativas a la condena (su gravedad, duración, etc) o bien al propio interno (datos del entorno, de su comportamiento, opciones de tratamiento, etc), las que han ido marcando su evolución, hasta desembocar en el actual sistema, formalmente denominado «de individualización científica».



**Inicio del recorrido de cumplimiento** En el sistema progresivo original, el penado debía iniciar siempre su recorrido de cumplimiento por el **primero de los grados**. Precisamente este carácter rígido, poco pendiente de variables más dinámicas ligadas al comportamiento del interno, determinaba que el sistema quedara reducido, en gran medida, a un mero esquema de etiquetamiento o **catalogación de internos** en el cumplimiento de la pena, sin que por otra parte llegara a existir una diferencia regimental suficientemente neta entre el primero y el segundo de los grados (lo cual resulta obvio si a todos los penados debía clasificárseles de entrada en el primer grado). Este sistema experimentó una primera revisión hacia la flexibilización formal con ocasión de la reforma reglamentaria de 1968. La exposición de motivos del D 162/1968, afirma que siempre que el sujeto demuestre estar en condiciones para ello, podrá ser situado **inicialmente en grado superior**. La evolución en el tratamiento determinará una nueva clasificación del interno.

144

Puede decirse que a ese sistema de naturaleza más bien rígida le faltaba el «motor» que le dinamizara, que le hiciera andar y conseguir que el penado «progresara», haciendo así justicia a su denominación. Tal motor llegaría con la aparición de los **permisos ordinarios de salida y las comunicaciones y visitas** que, gracias a ellos y a otras piezas que van incorporándose al sistema (salidas programadas, flexibilización de los grados permitiendo llevar a cabo en el exterior diferentes actividades formativas, de inserción, etc.), empiezan a establecerse con el entorno próximo del interno y con la sociedad en su conjunto.

Cobran ya así un sentido real los diferentes grados o etapas del sistema; la progresión hacia la meta del **retorno a la sociedad** puede irse labrando mediante la gestión de instrumentos válidos de intervención y evaluación. Una vez montados y coordinados entre sí los tres subsistemas de la ejecución penal -los de los grados, las salidas de permiso y los programas de tratamiento-, podrá hablarse con mayor propiedad de un sistema de **individualización para la ejecución de la pena**.

#### a. Base normativa del actual sistema penitenciario

La base normativa de nuestro sistema penitenciario se configura, fundamentalmente, en las siguientes tres **normas**:

150

- La Constitución española.
- La ley orgánica general penitenciaria 1/1979 (en adelante LOGP).
- El Reglamento penitenciario (RD 190/1996, en adelante RPen).

Las **penas privativas de libertad y las medidas de seguridad** estarán orientadas hacia la reducción y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que esté cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad [Const art.25.2].

**Ley orgánica general penitenciaria** Supuso un importante cambio al conferir **autonomía** al ordenamiento jurídico penitenciario y equipararlo a la legislación penal. El **artículo** de esta Ley penitenciaria se inspira en las recomendaciones de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa y en los acuerdos Internacionales sobre derechos humanos sobre el tratamiento de los reclusos. Fueron muchas las **innovaciones** que introdujo este texto normativo, entre ellas destacan, como más importantes:

154

- La consagración expresa del principio de legalidad.
- La implantación de la figura del juez de vigilancia.
- La instauración del tratamiento penitenciario como principal elemento operativo para hacer efectiva la recuperación social del delincuente.
- La consideración de que el recluso no es un ser separado de la sociedad.
- La implicación de la sociedad en el proceso de recuperación social del delincuente.

**156 Características y principios informadores** Los rasgos más característicos y los principios informadores de la Ley penitenciaria se resumen en la siguiente tabla:

RASGOS MÁS CARACTERÍSTICOS DE LA LEY PENITENCIARIA	PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA LEY PENITENCIARIA
Potenciación del régimen abierto y reducción del régimen cerrado a supuestos extraordinarios.	La reeducación y reinserción social de los sentenciados, como finalidad principal de las penas y medidas privativas de libertad, en consonancia con la Const art.25.2.
Trabajo equiparado al trabajo libre.	El fomento de la participación de los internos en las actividades de orden educativo, recreativo, religioso, deportivo y laboral organizadas por la Administración penitenciaria.
Régimen disciplinario adaptado a las normas promulgadas en 1973 por el Consejo de Europa.	Una asistencia sanitaria de carácter integral y orientada a la prevención, curación y rehabilitación de los internos.

**158 Modificaciones** Esta Ley apenas ha tenido unas pequeñas modificaciones en su articulado. En concreto:

- las llevadas a cabo por LO 13/1995, que introduce el periodo de descanso para las **internas embarazadas** que se igualó al resto de las mujeres y rebaja la **edad** de los niños a 3 años (LO 13/1995 art.29.2 y 38.2);
- por LO 5/2003, que introduce la figura del **juez central de vigilancia penitenciaria** (LO 5/2003 art.76 apdo.2.h);
- por LO 6/2003, que posibilita cursar **estudios a distancia** solamente a través de la Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED- (LO 6/2003 art.56); y por
- LO 7/2003, la más importante de las reformas que ha sufrido la ley penitenciaria para exigir el **pago previo e la responsabilidad civil** para acceder al 3º grado de la clasificación penitenciaria y, en el caso de los terroristas, además la desvinculación de la organización delictiva, el arrepentimiento y el perdón a las víctimas (LO 7/2003 art.72 aptdo.5 y 6).

**160 Estructura** Esta Ley penitenciaria consta de 80 artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Los 80 artículos están comprendidos en un Título Preliminar y seis Títulos.

- Título Preliminar (LOGP art.1 a 6). Se definen los **objetivos** de las instituciones penitenciarias, se proclama la garantía legal de la actividad penitenciaria y se establecen los derechos y los deberes de los internos.
- Título I «De los **establecimientos y medios materiales**» (LOGP art.7 a 14). Establece la clasificación de los establecimientos y se define cada uno de los tipos de centros.
- Título II «Del **régimen penitenciario**» (LOGP art.15 a 58). Se regula el régimen penitenciario (ingresos, libertades, traslados, trabajo, asistencia médica, régimen disciplinario, permisos de salida, etc).
- Título III «Del **tratamiento**» (LOGP art.59 a 72). Está dedicado al tratamiento penitenciario, sus métodos, objetivos y finalidades.
- Título IV «De la **asistencia post-penitenciaria**» (LOGP art.73 a 75).
- Título V «Del **juez de vigilancia**» (LOGP art.76 a 78). Regula las funciones y competencias de este órganos judicial de fiscalización y control de la Administración penitenciaria.
- Título VI «De los **funcionarios**» (LOGP art.79 y 80).

**165 Reglamento penitenciario** La reforma del sistema punitivo que abordó el nuevo Código Penal, por la LO 10/1995, especialmente, con la simplificación de las penas privativas de libertad, la ampliación de las posibilidades de sustituirlas por otras penas que afecten a bienes jurídicos menos básicos y la introducción de nuevas modalidades de penalidad, necesariamente, habría de tener sus **consecuencias** en el ámbito relativo a la forma de cumplimiento de esas penas, ámbito, que no es otro, que el penitenciario.

**166 Razones que justifican la reforma** Las razones que justificaron una amplia reforma reglamentaria de la materia penitenciaria vienen recogidas de forma expresa y detallada en la propia exposición de motivos del Reglamento penitenciario.

- Asegurar unas **condiciones de vida en prisión** compatibles con la dignidad humana.
- Reducir al mínimo los **efectos nocivos del internamiento**, mediante la asimilación máxima posible de la vida en prisión con la vida en libertad, para potenciar la autoestima y el sentido de responsabilidad de los reclusos.
- Ofrecer al interno los medios necesarios para mejorar sus **conocimientos y capacidades**, con el fin de incrementar sus posibilidades de reinserción en la sociedad al abandonar la prisión.

Es en este último principio, como se indica en la exposición de motivos, donde se encuentra el potencial más innovador para que la Administración penitenciaria pueda mejorar el cumplimiento de la misión encomendada en la normativa penitenciaria de **preparar a los reclusos para la vida en libertad**, cuya consecución exige ampliar la oferta de actividades y de programas específicos para los reclusos, potenciando las prestaciones dirigidas a paliar, en lo posible, las carencias y problemas que presentan los internos a su ingreso en prisión y, en definitiva, evitar, que la estancia en prisión constituya un tiempo ocioso y perdido.

**Novedades reglamentarias** Algunas de las principales innovaciones introducidas por el Reglamento penitenciario y sus objetivos los podemos resumir en la siguiente **tabla**.

168

PRINCIPALES NOVEDADES REGLAMENTARIAS	PRINCIPALES OBJETIVOS
Se amplía el concepto del tratamiento penitenciario desde una concepción psicopedagógica a una concepción socioeducativa.	Profundizar en el principio de individualización científica.
Regula las denominadas formas especiales de ejecución (Título VII).	Diversificar la oferta de actividades con la finalidad de suplir las carencias de los internos que hayan podido determinar su actividad delictiva.
Se introduce el principio de flexibilidad en LOGP art.100.2.	Favorecimiento de la colaboración de Entidades públicas y privadas dedicadas a la asistencia de los reclusos.
Se efectúa una redefinición del régimen cerrado, estableciendo dos modalidades de vida.	Proporcionar una asistencia especializada a los niños menores de 3 años que convivan en prisión con sus madres.
En materia sanitaria se articulan cauces de colaboración basados en un principio de corresponsabilidad entre la Administración penitenciaria y las Administraciones sanitarias competentes.	Abrir las prisiones a la sociedad para aprovechar los recursos existentes en la misma.
Establece una apuesta decidida por el trabajo productivo en los talleres de los centros penitenciarios	
Se establece una nueva modalidad de régimen de vida mediante controles telemáticos.	
Se regula un verdadero estatuto jurídico de los reclusos, con sus derechos y deberes.	
Se establecen los departamentos mixtos en los que pueden convivir en el mismo espacio físico hombres y mujeres.	

**Reformas** • El Reglamento penitenciario tampoco ha tenido excesivas reformas en su articulado a lo largo de su vigencia. Estas han sido, en concreto, las siguientes:

170

- RPen art.272 apdo.1.d y 274 apdo.2.g, derog RD 1203/1999, por el que se integran en el **cuerpo de maestros** a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias y se disponen normas de funcionamiento de las unidades educativas de los establecimientos penitenciarios.
- RPen art.134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151 y 152, derog RD 782/2001, por el que se regula la **relación laboral de carácter especial** de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.
- RPen art.272 apdo.1.e, redacc RD 515/2005, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las **penas de trabajos en beneficio de la comunidad** y de **localización permanente**, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad (vuelto a modificar por RD 419/2011).
- RPen art.6 apdo.2, 65 apdo.1, 268 apdo.2 y 272 apdo.1, redacc RD 419/2011, por el que se modifica el Reglamento penitenciario, aprobado por el RD 190/1996.
- RPen art.6 apdo.4, 90 apdo.3, 92 apdo.4 y 270 apdo.1.g), añadido por RD 419/2011, por el que se modifica el Reglamento penitenciario, aprobado por el RD 190/1996.

**Precisiones** El RPen art.213 fue declarado **nulo** por sentencia del TS cont-adm 18-10-97, EDJ 10109. La **custodia de medicamentos** cuya ingestión sin control médico represente un riesgo para la salud será responsabilidad de los servicios sanitarios penitenciarios, debiendo cumplir los depósitos de medicamentos los requerimientos legales.

### b. Características del actual sistema penitenciario

- 175** La ejecución de la pena privativa de libertad tiene como objetivo principal la **recuperación social del delincuente**, por lo que debe de tener como meta la reeducación y reinserción social de este, para lo cual se establece un modelo penitenciario de ejecución denominado de «individualización científica»- (este sistema penitenciario se llama **individualizado** porque el cumplimiento de la condena se diseña de forma individual para cada interno a través de la clasificación penitenciaria. Se llama **científico**, porque está basado en las ciencias de la conducta y aplicado por especialistas en las mismas: psicólogos, educadores, criminólogos etc.) basado en la diferenciación de **distintos grados de tratamiento**, a los que se accede mediante la correspondiente clasificación penitenciaria y, que se cumple conforme a unos modelos diferentes de régimen de vida en las distintas clases de **centros penitenciarios** existentes, conforme al siguiente esquema:

Como finalidad de la pena.	->	La reeducación y reinserción social.
Como instrumento para conseguir esa finalidad.	->	El tratamiento penitenciario.
Como mecanismo para hacer posible el tratamiento penitenciario.	->	La clasificación penitenciaria en grados.
Como contenido de la clasificación penitenciaria.	->	El régimen de vida penitenciario.
Como espacio físico donde se desarrolla el régimen de vida.	->	Los centros penitenciarios.

Este denominado sistema de «**individualización científica**» se fundamenta en dos elementos básicos:

- la clasificación penitenciaria en grados; y
- el tratamiento penitenciario.

- 177 Clasificación penitenciaria** Es la **resolución administrativa** que determina la base del sistema de «individualización científica», ya que aquella es presupuesto necesario para lograr, una vez recaída sentencia condenatoria, la individualización de la pena con la finalidad de intentar la reinserción social de los reclusos. Esta clasificación penitenciaria se lleva a cabo tras tomar en cuenta una serie de **variables**, tales como la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, la duración de la pena y medidas penales en su caso, el medio al que probablemente retornará el recluso y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento (LOGP art.63). De todas las variables intervinientes en la clasificación penitenciaria, son las relacionadas con la **evolución de la personalidad** las que tienen mayor relevancia para ejecución de las condenas, incluso sobre las propias variables relacionadas con la actividad delictiva. Y ello, con el objetivo de posibilitar que el penado cumpla la condena de una forma que se ajuste plenamente a sus **circunstancias particulares** -«principio de individualización»-.

**[Precisiones]** Sobre esta materia, puede consultarse un **supuesto práctico** en el nº 8405.

- 179 Tratamiento penitenciario** (LOGP art.59.1.2) Consiste en el conjunto de **actividades** directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción de los penados. El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la **motivación y la capacidad de vivir** respetando la ley penal, así como subvenir a sus necesidades. Este concepto del tratamiento penitenciario, así como sus fines fueron ampliados por el Reglamento penitenciario, que opta por una concepción más amplia y acorde con los **actuales planteamientos** de la dogmática jurídica y de las ciencias de la conducta, haciendo hincapié en el componente resocializador más que en el concepto clínico, donde se incluyen no solo las actividades terapéutico-asistenciales, sino también las **actividades formativas, educativas, laborales, socioculturales**, recreativas, deportivas etc. Se concibe, de esta forma, la reinserción del interno como un **proceso de formación integral de su personalidad**, para lo que se le dota de instrumentos eficientes para su propia emancipación. De esta forma, la pena privativa de libertad se concibe como tratamiento, esto es, como actividad directamente encaminada a la reeducación y reinserción social mediante la utilización de métodos científicos adecuados.

## 2. Futuro del sistema penitenciario español

La **cárcel** goza de buena salud y que va a ser una institución de control cuya **supervivencia** tiene un considerable porvenir y, por el momento, no muestra el menor síntoma de desaparición, por lo que se hacen a continuación algunas reflexiones sobre cómo puede ser esa cárcel del futuro en aspectos concretos y determinados, como son su estructura, su organización y su funcionamiento.

185

**Estructura de los centros penitenciarios** Partiendo de una realidad, cual es que el encarcelamiento sigue satisfaciendo la **necesidad de seguridad** en las sociedades modernas y, que desde este punto de vista, se considera una medida eficaz, puesto que en la mayoría de los casos sigue resolviendo más problemas de los que puede crear, tenemos que concluir, que para la sociedad sigue siendo provechoso invertir en prisiones.

186

Teniendo en cuenta que la constante que acompaña a la prisión desde sus inicios es la **mejora de sus infraestructuras**, los modernos centros penitenciarios irán sustituyendo por completo a los más antiguos, y estos futuros centros penitenciarios, que ahora responden a los más avanzados criterios arquitectónicos y de respeto a la dignidad de los internos, que se plasman en celdas individuales, luminosas y ventiladas; amplios espacios comunes, con zonas deportivas y de esparcimiento; y progresiva eliminación de las barreras físicas internas, para desarrollar de manera efectiva el postulado general de equiparación de las condiciones de vida y de intercomunicación entre la vida en prisión y el mundo exterior, se caracterizarán en el futuro por la previsible mejora de sus instalaciones, que hay que presumir que serán más sofisticadas y dotadas de más y **mejores medios tecnológicos**.

Además, y teniendo en cuenta que la Administración penitenciaria no puede ser ajena al avance de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que van integrándose inexorablemente en la sociedad a marchas forzadas y están cada día más presentes en todos los ámbitos de la vida social, los centros penitenciarios estarán dotados, en un futuro, de todos los avances de esa tecnología, tanto en lo relativo a la seguridad, como a la actividad penitenciaria en todos sus campos, donde sin duda **internet** irá entrando en los centros, ampliando la presencia que hoy día ya tiene en la actividad educativa, la asistencia sanitaria, las comunicaciones y visitas etc.

**Gestión de los centros penitenciarios** El escenario de una política criminal fundamentada en una visión de un, cada vez, mayor rigor punitivo, con una irremediable mayor demanda de prisión con el consiguiente incremento de la población reclusa, sería un terreno propicio para la fórmula de la **gestión privada** de las cárceles, puesto que podría resultar un negocio económicamente rentable para determinados sectores de la actividad empresarial, como lo evidencian algunas experiencias norteamericanas actuales, en constante expansión.

188

Las **ventajas** de una cárcel privada serían, entre otras, la posibilidad de ahorrar dinero al Estado, la mejora en las condiciones de habitabilidad de los centros y la posibilidad de dar solución a algunos problemas de ocupación. Por su parte, los **inconvenientes** serían, entre otros, que el cumplimiento de la pena podría ser diferente según el poder adquisitivo del recluso, el ánimo de lucro que rige, como es normal en la gestión privada, podría conllevar la reducción de los costes de personal, sustituyéndolos por medios tecnológicos, con lo que esto conlleva de despersonalización en la relación con los internos destinatarios de esta actividad penitenciaria, o algunos obstáculos jurídicos, como puede ser el que el Estado abdique de su deber de castigar, dejándolo en manos privadas.

Sopesando las valoraciones positivas y negativas de una gestión privada, quizás el futuro de la gestión de las cárceles pueda estar en las **fórmulas de gestión mixta**, que permitan que la gestión de los centros penitenciarios se lleve a cabo por la fórmula privada para las cuestiones económicas y por la fórmula pública para las gestiones relativas a la ejecución penal, como ya actualmente se está realizando en algunos sectores como es el de la alimentación de los internos.