



# EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología.  
San Sebastián, N.º 7 - 1993.

<b>Presentación en el año del Congreso Internacional</b>	<b>7</b>
<b>IV JORNADAS PENITENCIARIAS VASCO-NAVARRAS</b>	
• <b>F. Bueno Arús.</b> La prisión y la sociedad .....	17
• <b>R. Cario.</b> El trabajo de interés general en Francia .....	41
• <b>J.L. de la Cuesta.</b> Instituciones probatorias en el P.C.P. 1992 .....	55
• <b>A. Giménez Pericás.</b> Victimación terciaria .....	63
• <b>E. Giménez-Salinas</b> Penas privativas de libertad y alternativas .....	73
• <b>M. Jabardo Quesada.</b> La mujer y sus hijos en prisión .....	93
• <b>J. Jiménez Villarejo.</b> Régimen disciplinario y beneficios .....	107
• <b>A. Messuti de Zabala.</b> Sustitutivos de la prisión .....	123
• <b>E. de Miguel.</b> Alternativas a la cárcel. Probation .....	131
• <b>B. San Martín Larrinoa.</b> Los voluntarios .....	139
• <b>R. Santibáñez.</b> ¿Reformar la ley o reformar la realidad? .....	147
• <b>G. Arocena.</b> Vivencias de los funcionarios penitenciarios .....	157
<b>CURSO DE VERANO</b>	
• <b>G. Picca.</b> La Sociología criminal .....	169
La Criminología clínica .....	177
• <b>A. Viqueira.</b> Síndrome de Estocolmo .....	193
<b>MISCELANEA</b>	
• <b>E. Echeburúa. Paz de Corral</b> Variaciones y ofensas sexuales .....	215
• <b>A. Giménez Pericás</b> Para una sociología del narcotráfico .....	235
• <b>F. Goñi.</b> Aspectos paracientíficos de la tecnología del DNA .....	245
• <b>J.L. Munoa.</b> Presentación de Laín Entralgo .....	253
• <b>P. Laín Entralgo.</b> Ante la muerte: lo que podemos esperar .....	257
• <b>E. Ruiz Vadillo.</b> Derecho penal económico y proceso penal .....	269
• <b>F. Savater.</b> Opinable e intolerable .....	281
• <b>P. Waldman.</b> Etnorregionalismo .....	283
• <b>A. Beristain.</b> La declaración de una ética global .....	299
Miembro de Honor y VI Promoción de Criminólogos .....	315
Memoria del IVAC-KREI .....	329

EGUZKILORE

Número 7.  
San Sebastián  
Diciembre 1993  
29 - 40

## LA REFORMA DE LA LEY Y DEL REGLAMENTO PENITENCIARIOS

Francisco BUENO ARUS

*Abogado del Estado  
Profesor Ordinario de Derecho penal  
de la Universidad Pontificia Comillas (Madrid)*

**Resumen:** Desarrollo de los principios generales de la Ley y del Reglamento penitenciario vigentes, crítica de los mismos y propuestas para su posible reforma.

**Laburpena:** Gartzelako indardun lege eta arauaren oinarri orokorren garapena, hauei kritika eta bere berrikuntza gertagarriako proposamenak.

**Résumé:** Développement des principes généraux de la Loi et du Règlement pénitentiaire en vigueur, critique de ces principes et propositions pour son éventuelle réforme.

**Summary:** Development of the general principles of the penitentiary Law and Rules in force, to them critiques and proposals to their possible reform.

**Palabras clave:** Ley penitenciaria, Reglamento penitenciario, Sistema penitenciario español, Reforma penitenciaria.

**Hitzik garrantzizkoenak:** Gartzelako lege, gartzelako araua, espainiar gartzelako sistema, gartzelako berrikuntza.

**Mots clef:** Loi pénitentiaire, Règlement pénitentiaire, Système pénitentiaire espagnol, Réforme pénitentiaire.

**Key words:** Penitentiary Law, Penitentiary Rules, Spanish Penitentiary System, Penitentiary Reform.

## I. LA REFORMA PENITENCIARIA ESPAÑOLA

### A) Antecedentes

La historia de la reforma penitenciaria española en el vigente régimen democrático comienza con la crisis que se produce en 1977 del sistema penitenciario anterior, del que pudo decirse, por lo menos hasta la modificación de 1968, que había sido una "continuación de la Guerra civil por otros medios".

Las razones de la crisis de 1977 fueron complejas. De un lado, las expectativas de libertad y las exigencias de los derechos fundamentales que generó el estrenado régimen democrático. De otro lado, las malas condiciones físicas de los establecimientos, la inexistencia de tratamiento, el deterioro de la disciplina, la sindicación clandestina de los internos, la impotencia de los funcionarios y el sentimiento de discriminación originado por la concesión de amnistías a los delincuentes *políticos* que no beneficiaron en cambio a los delincuentes *comunes* (o *sociales*) responsables de infracciones de menor gravedad.

La voluntad de cambio que revelaron los titulares del Ministerio de Justicia y de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dio lugar, en primer término, al R.D. de 29 de julio de 1977, que mejoró el estatuto jurídico de los internos y que incorporó al RSP de 1956, entre otras novedades, las visitas íntimas y los permisos de salida. A continuación, el 7 de febrero de 1978, por iniciativa del Director General D. Jesús HADDAD BLANCO, comenzaron los trabajos de redacción de la futura Ley General Penitenciaria (primera en nuestro ordenamiento, si se prescindiese de la Ley de 26 de julio de 1849, de ámbito limitado), que culminaron bajo el mandato del siguiente Director General, D. Carlos GARCIA VALDES. El texto definitivo fue aprobado por aclamación por el Congreso de los Diputados y por el Senado, y la *Ley Orgánica General Penitenciaria* (primera Ley Orgánica promulgada tras la Constitución de 1978), de fecha 29 de septiembre de 1979, apareció en las páginas del BOE de 5 de octubre del mismo año.

### B) La Ley Orgánica General Penitenciaria

La LOGP regula de manera completa y sistemática cuanto se refiere al régimen, tratamiento y sistema penitenciarios, alterando la organización administrativa; superando el tradicional sistema progresivo; precisando los derechos y deberes de los internos, así como las prestaciones de la Administración para con éstos; introduciendo un sistema de garantías en el régimen disciplinario; potenciando la asistencia de la Seguridad Social durante y después del internamiento, y dedicando especial atención al tratamiento científico penitenciario y a los Equipos técnicos encargados de su programación y seguimiento.

Los principios generales del sistema penitenciario español, tras la Ley de 1979, podrían, a mi juicio, resumirse como sigue:

1. Principio de legalidad, en el sentido de que la actividad administrativa ha de sujetarse en todo caso a lo dispuesto en las leyes, los reglamentos y las sentencias judiciales (art. 2 LOGP).

2. Principio de reconocimiento de los derechos fundamentales de los reclusos, con los exclusivos límites que impongan el fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria (arts. 25.2 CE y 3.1. LOGP).

3. Principio de resocialización o prevención especial positiva como finalidad fundamental de la pena de prisión (arts. 25.2 CE y 1 y 59 LOGP). Consecuencia directa de este principio son, no solamente la preferencia del tratamiento sobre el régimen penitenciario (art. 71 LOGP), sino también los numerosos preceptos que se refieren a la colaboración de la Sociedad en la ejecución de las penas (v.g., arts. 69.2 y 75.2 LOGP) y a la equiparación en la medida de lo posible de las prestaciones a los internos con las que se dispensan en la vida libre, como acentuará posteriormente el Reglamento Penitenciario de 8 de mayo de 1981.

4. Principio de no discriminación por circunstancias personales o sociales (arts. 14 CE y 3 LOGP).

5. Principio de la menor coactividad o de intervención mínima, del que son manifestaciones la presunción de inocencia de los preventivos (arts. 24.2 CE y 5 LOGP), la prohibición de malos tratos de palabra o de obra (art. 6 LOGP), la limitación del régimen cerrado (art. 10 LOGP) y de la sanción de aislamiento en celda (art. 42.4 LOGP), y la limitación a lo indispensable de los medios coercitivos (art. 45.3 LOGP).

6. Principio de la participación de los internos en las actividades y responsabilidades del establecimiento penitenciario (arts. 24 y 32 LOGP).

7. Principio del control judicial de la ejecución de las penas privativas de libertad, a través de la figura de los *Jueces de Vigilancia*, de nueva creación (art. 76 LOGP), como una consecuencia concreta y sustantiva del principio de división de poderes propio del Estado de Derecho proclamado por el artículo 1.º de la Constitución.

### C) El Reglamento Penitenciario

Con más retraso de lo que se preceptuaba en la disposición final segunda de la LOGP (como en tantas otras ocasiones), un equipo de funcionarios de la DGIP elaboró el texto del Reglamento Penitenciario, que fue promulgado por R.D. de 8 de mayo de 1981, y publicado en el BOE correspondiente a los días 23, 24 y 25 de junio del mismo año.

A lo largo de sus nueve títulos y 417 artículos, el Reglamento, con la intención de facilitar el conocimiento y la aplicación de la Ley en las instituciones penitenciarias, desarrolla las siguientes materias: *disposiciones generales* (principios fundamentales), *régimen penitenciario* (de los diversos tipos de establecimientos, régimen disciplinario, libertad condicional, participación de los internos), *prestaciones de la Administración* (asistencia sanitaria, instrucción y educación, trabajo), *tratamiento penitenciario*, *permisos de salida*, *beneficios penitenciarios* (adelantamiento de la libertad condicional e indultos particulares por méritos especiales), *asistencia social penitenciaria*, *órganos penitenciarios colegiados y unipersonales*, *servicios de oficinas y procedimientos económicos, administrativos y contables*.

Por R.D. de 28 de marzo de 1984, se reformaron, con carácter parcial y urgente, algunos artículos del Reglamento "que vienen empañando el carácter progresivo de la LOGP", como eran los relativos al régimen cerrado, a las distintas fases del régimen abierto, al tratamiento de los penados clasificados en tercer grado con problemas de drogadicción, a la intervención de las comunicaciones orales, a las infracciones y procedimiento disciplinarios, a la intervención de los Equipos de Observación o de Tratamiento y del Juez de Vigilancia, y a la incompatibilidad entre la redención de penas por el trabajo y el beneficio de la libertad condicional anticipada.

## II. VALORACION DE LA LOGP

### A) Aspectos positivos

1. El primer rasgo destacable de la LOGP de 1979 radica en su propia existencia. Al menos las normas fundamentales reguladoras de la privación de un derecho constitucional como es la libertad, *valor superior* por otra parte del ordenamiento jurídico español (arts. 1.1 y 17.1 de la CE), requieren su fijación en una disposición del más alto rango, emanada del Parlamento (soberanía popular) y garante de la seguridad y de la certeza jurídicas con mucho mayor rigor que una disposición administrativa. En este sentido, la existencia de la LOGP aparece como una consecuencia lógica y sustancial del *Estado de Derecho* (art. 1.1 CE).

2. La LOGP española no desdice en absoluto de las tendencias contemporáneas en la materia, habiéndose redactado en armonía con las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos* de las Naciones Unidas (1955) y del Consejo de Europa (1973), así como el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* (1966), y con las leyes análogas de otros países europeos tan avanzados penitenciariamente como Suecia (1974), Italia (1975) y Alemania Federal (1976), de las que se tomaron cuestiones tan fundamentales como la prisión abierta, el tratamiento penitenciario o el Juez de Vigilancia, por poner algunos ejemplos especialmente relevantes.

Ahora bien, la modernidad de la LOGP no quiere decir necesariamente originalidad. La reinserción social como fin primordial de las instituciones penitenciarias aparecía ya, con otros términos en los *Reglamentos de Servicios de Prisiones* de 1948 y de 1956. El tratamiento y el sistema progresivo flexible se habían incorporado a nuestro ordenamiento con la reforma de 25 de enero de 1968. El estatuto jurídico de los reclusos, la cogestión, las visitas íntimas y los permisos de salida fueron regulados en la reforma de 29 de julio de 1977. Pero la LOGP acentúa la asimilación del trabajo penitenciario al trabajo libre; mejora la seguridad social, el régimen disciplinario y el de comunicaciones y visitas; potencia el régimen abierto, sistematiza adecuadamente el tratamiento, amplía los derechos reconocidos y las garantías del interno, acentúa el carácter social de la asistencia postpenitenciaria, y, sobre todo, introduce la nueva figura del Juez de Vigilancia y permite la descentralización de la Administración penitenciaria, que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas.

3. La Ley concibe decididamente la situación del recluso como una relación jurídica, en la que a ambas partes, el interno y el Estado, corresponden recíproca-

mente derechos y deberes y mecanismos procesales para hacer valer unos y otros. Naturalmente, se trata de una *relación de sujeción especial*, con arreglo a la conocida nomenclatura administrativa, en la que el particular *disfruta* respecto de la Administración de un estatuto de libertad más restringido que el que corresponde al ciudadano sin más, estatuto que puede llevar consigo una limitación de los derechos fundamentales conforme al “contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria” (art. 25.2 CE) y la sumisión a un régimen disciplinario, pero siempre con arreglo a Derecho y con las suficientes (formalmente, al menos) garantías.

4. El enfoque por parte de la LOGP de los diversos elementos que integran el régimen y el tratamiento penitenciario es coherente con el modelo constitucional de Estado Social y Democrático de Derecho, pues un Estado *social* no puede desentenderse de las medidas adecuadas para facilitar la libertad y la igualdad reales y efectivas de los individuos (art. 9.2 CE), lo que, en nuestro campo, se traduce en las prestaciones de la Administración al recluso, singularmente lo relativo a un trabajo y una cobertura de la Seguridad Social en iguales condiciones que las de la vida libre, en el tratamiento y su orientación a la reinserción social, y en la asistencia postpenitenciaria; y un Estado *democrático* requiere la participación de todos en los diversos aspectos de la vida social, lo que, en el ámbito penitenciario, conduce a la participación de los propios internos en las actividades de los establecimientos y a la colaboración de la Sociedad en todo cuanto se refiera a la ejecución de las penas, dentro y fuera de las instituciones, así como a la asunción de responsabilidades en la planificación y gestión de una correcta y equilibrada política criminal, de la que la penitenciaria no es sino uno de sus capítulos, como la criminal a su vez no es sino un capítulo de la más extensa y omnicomprensiva política social general.

## B) Críticas negativas

1. Hubiera sido ingenuo pensar que la LOGP había de satisfacer a todos, no obstante su aprobación por aclamación parlamentaria. A la Ley se le han objetado omisiones y aspectos negativos por parte de profesores, abogados y reclusos. Entre las omisiones destacan: la falta de regulación de la ejecución de todas las penas o al menos de los sustitutivos penales junto a las penas privativas de libertad; la falta de previsión de la intervención de las asociaciones obreras y vecinales en el campo del trabajo y de las actividades institucionales en general, las insuficientes referencias a la prisión abierta o a los métodos de tratamiento, etc.

En un plano más genérico, se ha reprochado a la LOGP que defiera el desarrollo de sus preceptos al Reglamento en más de veinte ocasiones (arts. 10.3, 12.1, 16, 22.1, 23, 24, 28, 29.2, 33.1, 34, 35, 40, 42.1, 44.1, 45, 46, 51.3, 51.4, 53, 74, 80 y disposición transitoria segunda). Es particularmente sensible que la Ley, que se reserva el establecimiento de las sanciones disciplinarias, haya deferido al Reglamento la tipificación de las infracciones, defraudando para algunas opiniones el principio de legalidad que proclama también para las infracciones administrativas el artículo 25.1 de la Constitución, si bien es cierto que, cuando se trata de infracciones disciplinarias en el ámbito de una relación de sujeción especial, el Tribunal Cons-

titucional ha considerado suficiente, como *legislación* definidora de las mismas, las normas reglamentarias (STC de 21 de enero de 1987).

2. Los aspectos rechazables que la doctrina ha encontrado en la LOGP comienzan en su finalidad resocializadora y su consecuencia, el tratamiento. Las modernas escuelas penalistas, partidarias de la prevención general, rechazan la prevención especial como una invasión de la intimidad de la persona o como una subordinación de la eficacia jurídica a la actitud moral del destinatario de la norma. Sin embargo, como ha subrayado ROXIN, los tres fines tradicionales de la pena son complementarios entre sí y contribuyen en definitiva a la realización de la justicia, y además, y en todo caso, la necesidad de tener en cuenta la personalidad del justiciable es una exigencia de la Constitución y de las leyes penales, que obligan al operador jurídico a encontrar una interpretación coherente con los valores constitucionales y con los principios generales del ordenamiento. En este sentido, me permito insistir, una vez más, en la concepción del tratamiento penitenciario como una oferta de medios para solucionar insuficiencias o desvíos de la socialización y para ayudar al hombre a “vivir fecundamente su libertad”.

3. Otras críticas formuladas a la LOGP se refieren a la imprecisión de los derechos “incompatibles con el objeto de la detención o el cumplimiento de la condena” (art. 3.1); a la excesiva permisividad del régimen cerrado, que supone su aplicación, no solamente a los peligrosos, sino también a los “casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto” (art. 10.1); a la concepción del trabajo “como un derecho y como un deber del interno” (art. 26); a la orientación del régimen disciplinario desde una perspectiva retributiva, sin tener en cuenta la “pedagogía de la propia determinación”; al mantenimiento de la sanción de “aislamiento en celda”, que constituye una privación de libertad administrativa añadida a la privación de libertad judicial, en contra del artículo 25.3 de la Constitución, lo que ha sido rechazado por el Tribunal Constitucional (STC de 21 de enero de 1987); a la falta de garantías que supone no haber autorizado la presencia directa del abogado del imputado ante la Junta de Régimen y Administración del establecimiento; a la utilización de medios coercitivos sin autorización previa del Juez de Vigilancia; a la pobreza del régimen de recompensas; a la imprecisión de las limitaciones al régimen de comunicaciones y visitas “en los supuestos de terrorismo” (art. 51.2); a la posibilidad de que los derechos de los internos puedan ser suspendidos por acuerdo de los Ministerios de Justicia e Interior, confiriendo la dirección del establecimiento a las Fuerzas de Seguridad, lo que requeriría al menos una decisión del Consejo de Ministros, etc. También se ha afirmado que los poderes del Juez de Vigilancia son escasos, no obstante la amplitud de las facultades atribuidas a los mismos por el artículo 76, que la interpretación del anterior Organismo de Conflictos de Jurisdicción ha permitido extender incluso a los supuestos de cierre de un departamento o sección de un establecimiento cuando sean contrarios a los derechos fundamentales (Sentencia de 9 de julio de 1986).

4. Sin embargo, a mi juicio, el defecto más notorio de la LOGP ha sido su anticipación. Una reforma penitenciaria no tiene sentido si no se inserta coherentemente en una reforma conjunta del sistema penal, dentro de la cual han de ser pasos previos la reforma de las leyes penales sustantivas (reducción de los marcos pena-

les, despenalización y substitutivos de las penas de prisión) y procesales (simplificación del proceso, reducción de la prisión provisional y predominio de la oralidad), así como de la organización judicial (demarcación y planta, selección del número suficiente de jueces, formación jurídica y criminológica de los mismos), puesto que la ejecución de las penas es lógicamente el último escalón del sistema y su orientación y normas reguladoras han de estar en función de aquéllas que disciplinan los delitos, las penas y la manera de aplicarlas, pero todavía, catorce años después de la LOGP, no se ha promulgado el tan esperado *Código penal de la Democracia*, ni tampoco un nuevo Código procesal penal, que sustituya a la en tantas ocasiones revisada y *parcheada* Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, ni siquiera las normas procesales sobre vigilancia penitenciaria requeridas por el artículo 78.1 de la propia LOGP.

### III. VALORACION DEL REGLAMENTO

El Reglamento Penitenciario ha sido tachado en diversas ocasiones de poco respetuoso con los derechos y libertades de los internos y de haber sido aprovechado por sus autores para anular o al menos recortar las posibilidades que la LOGP ofrecía en el indicado tema de los derechos y libertades de los internos, particularmente al regular el régimen cerrado y el abierto, así como el régimen disciplinario. Tal alegación se utilizó también para justificar la reforma de 28 de marzo de 1984, que, sin embargo, no dio solución más satisfactoria a los problemas indicados.

Sin embargo, conviene poner de manifiesto que fue la prudencia (tal vez no oportunamente entendida) la que motivó a los redactores del Reglamento a regular dos subespecies dentro del régimen cerrado (*común* para los peligrosos y *especial* para los autores de graves alteraciones de la convivencia como motines o violencias) y tres fases dentro del régimen abierto a través de las cuales se había de aumentar gradualmente el ámbito de libertad del interesado. La intención de los redactores no fue restringir los derechos de los afectados, sino, antes al contrario, no impedir la clasificación en tercer grado de quienes tuvieran dificultades iniciales para desenvolverse en el exterior, o acotar dentro del régimen cerrado una modalidad menos gravosa para aquellos, que, aun clasificados en primer grado, no hubieran realizado, sin embargo, actos de violencia.

Como tampoco fueron apetencias de poder legislativo las que llevaron a conservar la libertad condicional anticipada de los septuagenarios y enfermos (aun a sabiendas de la ilegalidad de aquélla) y a introducir los nuevos beneficios penitenciarios de los artículos 256 y 257, sino, respecto de la primera, tradicionales razones humanitarias mantenidas a través de diversos regímenes políticos, y, respecto de los segundos, la necesidad lógica de desarrollar lo dispuesto en el artículo 76,2,c) de la LOGP.

Pocas dudas pueden quedar, por lo demás, de que no restringen, sino que amplían las normas permisivas de la LOGP, los preceptos reglamentarios alusivos al principio de la pertenencia a la Sociedad, la asimilación de actividades a las de la vida libre, la mencionada libertad condicional de los septuagenarios y enfermos, las



garantías del procedimiento disciplinario, la concepción de la relación con el recluso trabajador como una relación laboral y no administrativa, la voluntariedad del tratamiento y de la asistencia social, la ampliación de los permisos de salida en el régimen abierto, la conservación de la redención de penas por el trabajo y la introducción de nuevos beneficios aun con los condicionamientos que se han puesto de manifiesto.

En otro sentido, se han imputado al Reglamento Penitenciario omisiones importantes, al no regular con detalle, v.g., los diversos métodos de tratamiento penitenciario, meramente aludidos, o los regímenes especiales para los reclusos extranjeros o para los “presos políticos”.

## IV. REFORMAS QUE SE PROPUGNAN

### A) Reforma de la LOGP

1. La primera reforma habría de ser la adaptación de la Ley General Penitenciaria a un nuevo Código penal (tan deseado como Fernando VII), que, acorde con nuestros tiempos, simplificara la escala de penas, redujera su duración y previera los adecuados substitutivos para los casos en los que la pena no pareciera necesaria (prevención general) o pudiera resultar contraproducente (prevención especial). En consecuencia, la normativa penitenciaria tendría que regular la ejecución del arresto de fin de semana, del trabajo comunitario y del arresto subsidiario por impago de multa, y el seguimiento de las reglas de conducta en su caso anejas a la *probation* (respecto de cuya implantación nos hemos quedado los últimos en Europa), a la libertad condicional o a la asistencia postpenitenciaria. Y, para garantizar los derechos de los interesados, tendría que regular también los depósitos municipales de detenidos, que son sin duda establecimientos penitenciarios, pero de cuya gestión no quiere hacerse cargo decididamente ni la Administración Local ni el Ministerio de Justicia.

2. En el capítulo de omisiones, es necesario replantear las relaciones entre la Ley y el Reglamento, en el contexto de un adecuado entendimiento del principio de legalidad, sustancial y democráticamente interpretado. Ello afectaría sobre todo a la tipificación de las infracciones disciplinarias, que, no obstante la permisividad del Tribunal Constitucional, convendría que se contuviera en la Ley, por la importancia material de las sanciones de esta naturaleza, privaciones o al menos limitaciones de derechos o facultades relacionados con el estatuto jurídico del interno, y también porque, si para los funcionarios es la ley quien tipifica las infracciones muy graves y establece los principios básicos de tipificación reglamentaria de las infracciones graves y leves (art. 31 de la Ley de 2 de agosto de 1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y art. 89 del Decreto de 7 de febrero de 1964 por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado), una valoración social del principio de no discriminación hace igualmente aconsejable que no se siga un criterio diferente para los administrados (en nuestro caso, los internos).

3. Asimismo en conexión con el principio de legalidad, la Ley Penitenciaria debe recuperar la regulación de materias hoy dejadas al Reglamento (o incluso a las Circulares administrativas), en evidente infracción del principio de jerarquía de las

normas, como son la libertad condicional anticipada y las redenciones extraordinarias.

4. Continuando en el capítulo de omisiones, no puede olvidarse la conveniencia de regular con mayor detalle (sea en la Ley o en el Reglamento) los métodos de tratamiento, los establecimientos socio-terapéuticos y la asistencia postpenitenciaria, detallando, por ejemplo, también los derechos y deberes de los liberados en relación con las imprescindibles prestaciones públicas y sociales. Y la necesidad de una regulación expresa del régimen de los reclusos extranjeros, en cumplimiento de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 12 de junio de 1984 sobre el particular.

5. También resulta procedente tomar una decisión a propósito de la redención de penas por el trabajo, la libertad condicional y los beneficios penitenciarios del artículo 256 del RP, orientándolos por supuesto (en caso de mantenerlos) desde la perspectiva de la prevención especial y renunciando a su funesta aplicación automática actual, que sólo contribuye al desprestigio de la pena. En mi opinión, lo más coherente con la política criminal contemporánea sería tal vez una reducción general de los marcos penales previstos en la parte especial del Código, la supresión de la redención de penas por el trabajo, la concesión de la libertad condicional atendiendo a la personalidad del condenado sin sujeción a límites temporales, y la concesión de indultos particulares en supuestos excepcionales de reinserción social y no por mera oportunidad política.

[En otro lugar, he planteado una posibilidad de reordenación del sistema penitenciario español, que aquí me limitaré a apuntar: si la prevención especial ha de carecer de realidad por falta de medios y de voluntad política para establecerlos y si la prevención general ha de seguir revistiendo un mero carácter *simbólico* por la evidente pérdida de confianza del pueblo en su sistema penal, tal vez procediera un sistema basado en los siguientes principios generales: renuncia a la resocialización y al sistema progresivo, mantenimiento de las garantías de los derechos fundamentales, y, como estímulo para el buen comportamiento y para el respeto de las normas jurídicas por los internos, un régimen de indultos particulares judicialmente controlado].

6. Por otra parte, creo que se debe profundizar en la descentralización penitenciaria, de la que son tímidas muestras la asunción de las competencias en este sector administrativo por una Comunidad Autónoma y la colaboración de algunas otras, del Ministerio de Trabajo, de la Administración sanitaria o de los Ayuntamientos en determinados sectores del omnicomprensivo mundo que siempre ha sido la Administración penitenciaria del Estado. Respecto del primer punto, estimo que se ha de ser prudentes, pues la experiencia catalana no ha demostrado que los mayores gastos que comporta la *autonomización* de una competencia del Estado hayan ido seguidos, en nuestra materia, de un éxito convincentemente compensatorio. Pero, respecto del segundo punto, no tengo la menor duda. En la medida en que las prestaciones a los internos y a los liberados corran a cargo de las mismas instituciones estatales, regionales o locales que suministran aquéllas a todos los ciudadanos en general, se estará sin duda contribuyendo seriamente a la vivencia del principio de

que el penado continúa formando parte de la Sociedad y se estará facilitando una socialización o resocialización del mismo sin cesuras.

7. En este terreno de la descentralización, deseo apuntar un aspecto de mayor envergadura. El artículo 79 de la LOGP, que atribuye a la DGIP “la dirección, organización o inspección de las instituciones que se regulan en la presente Ley”, tiene que ser interpretado en su verdadero contexto, pues *dirección, organización e inspección* son actividades típicamente administrativas (en el sentido material del término), ajenas a los asuntos de fondo que se gestionen en la actividad propia del sector de la Administración que se considere. Por ello, entiendo que el cumplimiento de las penas de prisión es cometido propio de los establecimientos penitenciarios, bajo el control directo y *exclusivo* de los Jueces de Vigilancia, sin ingerencias de los Centros Directivos. Adoptar decididamente esta solución en la LOGP sería más coherente con la individualización de las penas y con el carácter jurisdiccional de “hacer ejecutar lo juzgado” (art. 117.3 CE), que mantener el control intermedio y pretendidamente unificador de las Direcciones Generales, en todo caso ajeno a la necesaria intermediación que requieren las decisiones que afectan sustantivamente a la libertad y los derechos de las personas.

## **B) Reforma del Reglamento Penitenciario**

Con carácter mínimo, las novedades que se propugnan para una eventual reforma del RP o incluso para la redacción de uno nuevo, son las siguientes:

1. Carácter omnicompreensivo: regulación de todas las materias penitenciarias, en desarrollo y sin invasión (ni mera reproducción) de los preceptos de la Ley. Incorporación de las normas que se encuentran en otras disposiciones administrativas o en las Circulares de las Direcciones Generales. Por razones pedagógicas, desarrollar los preceptos de la Ley, siguiendo el orden de sus títulos y capítulos.

2. Elaborar un cuadro completo y conjunto de los derechos y deberes de los internos.

3. Incorporar una relación completa de todos los establecimientos penitenciarios españoles, con indicación de su destino.

4. Regular los depósitos municipales entre los establecimientos penitenciarios.

5. Regular exhaustivamente la libertad condicional y los beneficios penitenciarios que decidan dejar subsistentes el futuro Código penal o la LOGP reformada.

6. Regular el trabajo penitenciario siguiendo el esquema del Estatuto de los Trabajadores. Incorporar las normas sobre Seguridad Social de los internos y liberados.

7. Desarrollar la intervención de los Letrados asesores de los penados en el procedimiento disciplinario y en la defensa de los derechos de aquéllos.

8. Incorporar (en lo que proceda) las minuciosas normas de las Circulares sobre permisos de salida.

9. Detallar los métodos de tratamiento penitenciario.

10. Restablecer y regular la Central Penitenciaria de Observación.

11. Incorporar las normas orgánicas sobre asistencia social penitenciaria y post-penitenciaria, y detallar su contenido, dentro del cual es indispensable la continuación del tratamiento penitenciario para los liberados que lo necesiten y lo deseen bajo el control de los Jueces de Vigilancia.

12. Incorporar las normas especiales sobre régimen y tratamiento de los internos extranjeros.

13. Incorporar normas de ejecución de las penas sustitutivas o de las nuevas modalidades de la prisión (como las prisiones mixtas) que deben establecer el futuro Código penal o la LOGP reformada.

14. Regular la estadística penitenciaria y establecer la obligación de su publicación anual.

15. Incorporar (tal vez) normas sobre el cometido, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias, en complemento de las normas legales generales o especiales sobre la organización y estatuto de tales funcionarios. Restablecer y regular la Escuela de Estudios Penitenciarios.

## V. COLOFON

El autor de esta ponencia es consciente de la importancia de la perfección de las normas jurídicas, pero también del hecho de que la norma, necesaria pero no suficiente, no es nada sin su interpretación razonable y su aplicación sincera y continuada. En este sentido, mucho podría añadirse sobre la voluntad política de proporcionar los medios materiales y personales necesarios para la efectividad del sistema penitenciario español, y también sobre la voluntad ciudadana de asumir (democráticamente) el problema penal como un problema de todos. Pero ello merecería seguramente ser contenido de una intervención distinta.

## BIBLIOGRAFIA

- BERISTAIN IPIÑA: "Reforma del Reglamento Penitenciario (Sugerencias para una ley futura)", *Estudios Vascos de Criminología*, Ed. Mensajero, Bilbao, 1982, pp. 591 ss.
- BUENO ARUS: "Aspectos positivos y negativos de la legislación penitenciaria española", *Cuadernos de Política Criminal*, 7, 1979, pp. 3 ss.
- BUENO ARUS: "Breve comentario a la Ley Orgánica General Penitenciaria", *Estudios jurídicos en honor del profesor Octavio Pérez-Vitoria*, Ed. Bosch, Barcelona, 1983, tomo I, pp. 45 ss.
- BUENO ARUS: "¿Hacia una revisión del sistema penitenciario español?", *Actualidad Penal*, 48, diciembre 1992, pp. 501 ss.
- BUENO ARUS: "La Ley Orgánica General Penitenciaria y su desarrollo reglamentario: necesidad de una adecuación a nuestros días. Dificultades de aplicación", *VI Jornadas Penitenciarias Andaluzas*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1990, pp. 73 ss.
- CUESTA ARZAMENDI: "Presente y futuro de las instituciones penitenciarias españolas", *Eguzkilore*, número extraordinario, enero 1988, pp. 115 ss.

- GARCIA VALDES: "Comentarios a la legislación penitenciaria", Ed. Civitas, Madrid, 1962 (2.<sup>a</sup> edición).
- GARCIA VALDES: "Estudios de Derecho penitenciario", Ed. Tecnos, Madrid, 1982.
- GARCIA VALDES: "La reforma penitenciaria española", Instituto de Criminología - Edersa, Madrid, 1981.
- MAPELLI CAFFARENA: "Principios fundamentales del sistema penitenciario español", Ed. Bosch, Barcelona, 1983.
- MIR PUIG: "Función de la pena y teoría del delito en el Estado Social y Democrático de Derecho", Ed. Bosch, Barcelona, 1979.
- POLAINO NAVARRETE: "Algunas observaciones críticas sobre el ordenamiento penitenciario español", *Cuadernos de Política Criminal*, 16, 1982, pp. 155 ss.
- SALHAKETA: "Control social del delito: críticas y alternativas", Gobierno Vasco, Bilbao, 1991.
- VARIOS AUTORES: "Ley Orgánica General Penitenciaria", tomo VI de los "Comentarios a la legislación penal" dirigidos por COBO DEL ROSAL y coordinados por BAJO FERNANDEZ, 2 vols., Eder-sa, Madrid, 1986.