



EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología.
San Sebastián, N.º 2 Extraordinario. Octubre 1989.

II Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras

• Enrique Múgica Herzog. "Conferencia de Apertura"	13
• Alfonso Aya Onsalo. "La defensa jurídica del interno en centro penitenciario"	19
• J. Antonio García Andrade. "Existen alternativas a la prisión"	29
• Santiago Mir Puig. "¿Qué queda en pie de la resocialización?"	35
• Heriberto Asencio Cantisan. "El sistema de sanciones en la Legislación penitenciaria"	43
• J. L. de la Cuesta Arzamendi. "La relación régimen penitenciario - resocialización"	59
• Luis Garrido Guzmán. "Los permisos de salida en el ordenamiento penitenciario"	65
• Lorenzo Morillas Cueva. "Algunas precisiones sobre el régimen penitenciario"	79
• Francisco Bueno Arús. "¿Tratamiento?"	89
• Borja Mapelli Caffarena. "La crisis de nuestro modelo legal de tratamiento penitenciario"	99
• Elena Pérez Fernández. "Intervención en los centros penitenciarios de Catalunya"	113
• Robert Cario. "Femmes et prison"	127
• Reynald Ottenhof. "Les femmes et la prison"	141
• "Acto de entrega del Libro Homenaje al Prof. Beristain"	145
• Antonio Beristain. "Aportación de los Institutos de Criminología a las Instituciones penitenciarias"	161
• Francisco Muñoz Conde. "La prisión en el estado social y democrático de derecho"	165
• Enrique Ruiz Vadillo. "Estado actual de la Justicia penal (Su necesaria y urgente reforma)"	173
• José Ignacio García Ramos. "Coordinación penitenciaria"	185
• Günter Blau. "Las competencias penitenciarias de los estados de la R. F. Alemana"	189
• Joaquín Giménez García. "Coordinación penitenciaria"	199
• J. J. Hernández Moreno. "La Coordinación entre las administraciones penitenciarias"	205
• Tony Peters. "Internamiento en prisión en Europa: Datos y comentarios a partir del ejemplo de la política penal y penitenciaria belga"	211
• Tony Peters. "Justicia penal y bienestar social en Bélgica"	221
• I. Murua, J. Ramón Guevara, T. Peters. "Acto solemne de clausura"	235
• A. Maeso Ventureira. "II. Eusko - Nafar Presondegi Ihardunaldiak"	243
• Christian Debuyst. "Perspectives cliniques en criminologie. Le choix d'une orientation"	251
• Luz Muñoz González. "La criminología radical, la nueva y la crítica"	267
• Andrzej Wasek. "Die Strafrechtsreform in Polen"	283

LOS PERMISOS DE SALIDA EN EL ORDENAMIENTO PENITENCIARIO ESPAÑOL

Luis GARRIDO GUZMAN

*Director del Instituto de Criminología
Universidad de Alicante*

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El próximo día 26 de septiembre se va a cumplir el décimo aniversario de la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria, la primera Ley orgánica de desarrollo de la Constitución que contó con un gran consenso entre las fuerzas que componían en aquel momento el Parlamento. Son muchos los beneficios aportados a la vida penitenciaria española por la Ley orgánica, sin embargo, hay que reconocer que muchas de las esperanzas puestas en ella se han visto frustradas por la realidad prisional de estos últimos años.

Un repaso de la situación de las prisiones españolas en el décimo aniversario de la promulgación de aquella Ley nos hace sentirnos decepcionados y pesimistas. El hacinamiento y la masificación es un efecto directo del endurecimiento legal de las condiciones para la libertad provisional del preventivo —el 43% de los 31.000 reclusos actuales está a la espera de juicio— y de la falta de adaptación de la infraestructura carcelaria al fuerte ritmo de aumento de la población penitenciaria en estos últimos años.

El alto porcentaje de los internos preventivos pone en entredicho la existencia de una legislación sobre la prisión preventiva más pensada en virtud de criterios de alarma social que de las garantías constitucionales que amparan a personas todavía

no juzgadas y sobre las que no pesa condena alguna. Si a este grave problema le añadimos las seculares carencias de un sistema sanitario que se ha visto sorprendido por la drogodependencia y el Sida habremos completado un cuadro bastante desolador para las cárceles españolas.

Los problemas acumulados durante estos últimos años en los centros penitenciarios no se resuelven con declaraciones bienintencionadas. Es urgente un giro radical en la actual política penitenciaria española que tenga como objetivo el imperativo constitucional de respeto a la dignidad del recluso.

Uno de los temas penitenciarios más cuestionados por la opinión pública, sobre todo en estos últimos meses, ha sido el de los permisos de salida, tal vez por ello convenga reflexionar acerca de los mismos ahora que se cumplen diez años de su puesta en práctica, teniendo presente las experiencias acumuladas, los datos estadísticos y la respuesta de la Administración ante la campaña de prensa generadora de un clima de alarma social motivado por el número de fugas y delitos cometidos por internos en situación de permiso de salida.

II. CONCEPTO, FINALIDAD Y NATURALEZA JURIDICA DE LOS PERMISOS DE SALIDA

Uno de los principios fundamentales en el que descansan los modernos sistemas penitenciarios es el de que el recluso, por el hecho de sufrir una pena privativa de libertad, no queda marginado de la sociedad, sino que continúa formando parte de ella. Como consecuencia de este principio básico hay que procurar por todos los medios que el interno no rompa sus relaciones con el mundo exterior, ni siquiera que se debiliten.

Pues bien, para conseguir dicho objetivo existen, diversos medios, entre los cuales destacan por su novedad, las salidas transitorias de los internos de los establecimientos penitenciarios. Los permisos de salida sirven para estimular a los reclusos a observar buena conducta y, sobre todo, para hacerles adquirir un sentido más profundo de su propia responsabilidad, influyendo favorablemente sobre su psicología. En definitiva, constituyen uno de los instrumentos más eficaces del moderno tratamiento penitenciario, existiendo unanimidad entre la doctrina penitenciaria, tanto española como extranjera, en reconocer que la finalidad última de los permisos de salida es la resocialización del recluso, incidiendo positiva y directamente en la tarea de su reinserción social.

La concesión de los permisos de salida no sólo debe poseer, como afirma CUELLO CALON, un carácter benévolo y humanitario —ya que en la mayoría de los casos aspira a calmar la ansiedad del penado originada por graves acontecimientos familiares— sino que constituye además un verdadero medio de prueba que permite comprobar si ha alcanzado un grado de resistencia que le permita vencer las tentaciones de la vida libre, y un sentido de responsabilidad suficiente para no faltar a la palabra dada. Por regla general se conceden dentro de ciertos límites de tiempo, con acompañamiento o sin él, con motivo de acontecimientos familiares: enfermedad, fallecimiento, boda, nacimiento, etc., o también para atender y solucionar

asuntos de gran interés para el recluso, o para hacer los preparativos de su próxima salida en libertad.

Los permisos de salida están llamados a prestar grandes servicios a la readaptación social de los internos, finalidad preferente de la moderna ejecución de la pena privativa de libertad, al tiempo que rompen la artificialidad del internamiento clásico, todo ello, con la condición de que se otorguen con responsabilidad y con un profundo análisis científico de la personalidad del interno por parte de los equipos técnicos de los centros penitenciarios.

De otra parte, los permisos de salida constituyen la mejor solución al problema sexual de los internos. Como apunta GARCIA VALDES, las ventajas de las salidas transitorias son evidentes y pueden convertirse en un buen medio para la solución de la tensión sexual carcelaria, en igualdad con las demás personas que no están obligadas a permanecer un tiempo sin la compañía del otro sexo. La visita íntima se nos presenta en la LOGP como una alternativa para los reclusos que por circunstancias de orden regimental no pueden obtener permisos de salida. Se trata más bien de una solución intermedia entre la salida al exterior que por necesidades de seguridad se ve restringida con frecuencia y la carencia absoluta de satisfacción de la libido. Por supuesto que la visita íntima no es el medio más adecuado para satisfacer las necesidades sexuales de los reclusos. La prisión abierta y los permisos de salida constituyen, en mi opinión, la mejor solución a este candente problema de la sexualidad en el mundo prisional.

Un aspecto problemático de los permisos de salida en el ámbito de la LOGP es el relativo a la configuración de su naturaleza jurídica. En este sentido hay que lamentar que nuestra LOGP no contenga un precepto donde se recoja ordenada y sistemáticamente el estatuto jurídico de los reclusos, tan solo el art. 3 contiene algunos derechos de éste como persona. Sin embargo, no se recogen aquellos derechos específicos que surgen de la relación penitenciaria, con lo que el problema de si algunas instituciones han de verse como meras concesiones o como derechos deberá ser resuelto por medio de la interpretación de los preceptos generales.

En la doctrina existe cierto confusionismo y ambigüedad en esta materia, excepción hecha de MAPELLI CAFFARENA que considera a los permisos de salida como un derecho absoluto de los reclusos. No obstante, de la interpretación literal de los preceptos legales que la LOGP dedica a la institución podemos llegar a las siguientes conclusiones: En primer lugar, como ya advertíamos anteriormente, en el art. 3 en donde se reconocen los derechos del recluso no están incluidos los contactos con el exterior, en general. En segundo lugar, el legislador al referirse a los permisos de salida emplea fórmulas como "se concederán" (art. 47.1), "se podrán conceder" (art. 47.2) o "podrán ser concedidos" (art. 48), salvo en un supuesto, cuando se refiere al régimen abierto, en el que el RP (art. 45.7) dispone que en estos establecimientos "los internos disfrutarán, como norma general, de permisos de salida de fin de semana". Todo esto hace que en la estructura formal los permisos de salida se asemejen más a una recompensa que al ejercicio de un derecho. De lege ferenda, afirmamos con MAPELLI CAFFARENA, será aconsejable la inclusión en la ley de un precepto similar al parágrafo 23 alemán en el que se establece

que los reclusos tienen derecho a los contactos exteriores. La importancia de un precepto así no radica sólo en que de esta manera se resuelven las dudas sobre la naturaleza de estas relaciones, sino porque cumple a su vez una función de “garantía mínima” que se hace muy precisa por cuanto la ley se encarga exclusivamente de fijar los criterios que suspenden o limitan dichos contactos pero no, en cambio, de señalar cuáles son los límites infranqueables, es decir, qué tipo de comunicaciones con el exterior o en qué intensidad se encuentran salvaguardados en todos los casos.

Sin embargo, con una ajustada interpretación sistemática y teleológica podemos llegar, en mi opinión, a la consideración de que los permisos de salida constituyen en nuestra legislación un *derecho limitado* de los internos. Y ello por las siguientes razones: la primera, de índole constitucional, ya que la Constitución española como marco jurídico-político contiene expresamente en el art. 25.2, como uno de los principios básicos que habrán de inspirar la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad, la reeducación y reinserción social de los internos. El indicado precepto está rotulando un *conjunto de derechos* del sometido a esta clase de sanciones, destacando entre ellos su reeducación y reinserción social. Establecer como meta primordial de la ejecución la readaptación social implica considerar los permisos de salida como derechos de los reclusos. La segunda razón, de índole negativa o excluyente, encuentra su fundamento en la propia Ley pues el permiso de salida no es una recompensa ni un beneficio del interno, sino que, en general, es una manera de fortificar los vínculos familiares del recluso, así como de mantener los lazos con la sociedad de la que sigue formando parte, de ahí que se encuentren en un capítulo independiente de las recompensas, tanto en la LOGP como en el RP. Como apunta BUENO ARUS, la Ley extrajo los permisos de salida de la lista de recompensas donde los incluía el Real Decreto de 1977, con la finalidad de vincular al tratamiento los denominados permisos especiales, en cuanto se conceden como preparación a la vida en libertad. Y la tercera, y última, porque los permisos de salida no están configurados en la legislación como un derecho absoluto, sino que están sometidos no sólo al cumplimiento de unos requisitos objetivos: haber extinguido una cuarta parte de la condena y hallarse en los grados segundo y tercero, sino que también tienen que cumplir unos requisitos subjetivos: tener buena conducta y que no se presuma el quebrantamiento de condena, la comisión de nuevos delitos o perjuicios para la futura puesta en libertad (arts. 47.2 de la LOGP y 254.2 del RP).

III. MODALIDADES

La LOGP regula los permisos de salida en el capítulo VI, artículos 47 y 48, del Título II, dedicado al Régimen penitenciario, ocupándose el RP de dicha materia, esencialmente, en el Título V, artículos 254 y 255. En mi opinión, tratándose de una de las instituciones más eficaces con que cuenta el moderno tratamiento penitenciario debería haberse incluido en el Título III, relativo al *Tratamiento*. De acuerdo con esta normativa y siguiendo la terminología empleada por la Orden Circular de 4 de octubre de 1978 la doctrina mayoritaria distingue tres clases de permisos de salida: *ordinarios*, *extraordinarios* y *especiales*.

1. **Permisos de salida ordinarios.** Se consideran permisos de salida ordinarios los permisos *fin de semana* que se conceden a los *penados*, clasificados en tercer grado, que voluntariamente lo soliciten y que se encuentren en establecimientos de régimen abierto, o en secciones de carácter abierto, o bien salgan diariamente a trabajar al exterior, quienes, como norma general, podrán disfrutar de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 45.7.º del RP.

Estas salidas son reglamentariamente compatibles con los topes máximos anuales de cuarenta y ocho días que el art. 47.2 de la LOGP establece para los permisos especiales, de acuerdo con el art. 254.5 del RP. Para BUENO ARUS, la razón de esta compatibilidad estriba en el carácter de garantía mínima pero no de nivel máximo de la Ley, no obstante, el propio autor se pregunta si no llegará a ser excesivo el límite de ciento cincuenta y dos días al año que puede disfrutar un penado en prisión abierta, y si, unido ello al beneficio penitenciario de la reducción de penas por el trabajo, tiene en realidad parangón nuestro sistema penal y penitenciario en esta materia con el de los restantes países europeos.

Según la Orden Circular de 4 de octubre de 1978, ratificada, entre otras, por la Circular de Tratamiento de 25 de noviembre de 1985, estos permisos durarán desde las 8 horas del sábado (o desde que termine la jornada laboral si el penado trabaja ese día), hasta las 22 horas del domingo. Se exceptúa el caso de aquellos penados que hubieren de disfrutar el permiso en otra localidad donde no existiese medio de transporte en domingo, a quienes se autorizará a regresar en la mañana del lunes. Si los interesados lo desearan, podrían regresar el sábado a dormir al establecimiento. No obstante, se pueden introducir variaciones en el horario, previo acuerdo de la Junta de Régimen y Administración, teniendo en cuenta el criterio de individualización científica y el art. 45 de la LOGP. Los días festivos que no sean domingo y los días intercalados entre éstos y un fin de semana, los llamados puentes, nunca podrán considerarse como permisos fin de semana. Si se quiere dar permiso en esos días, hay que acudir a los permisos ordinarios (art. 47.2 de la LOGP) o extraordinarios (art. 47.1 de la LOGP), concederse y autorizarse como tales y descontar los días concedidos del total de cuarenta y ocho, si se trata de un permiso ordinario.

Los permisos fin de semana, como todos los permisos de salida, se conceden por la Junta de Régimen y Administración del correspondiente establecimiento penitenciario (art. 263,j,) del RP.

En el supuesto de *régimen abierto limitado* que contempla el art. 43.2 del RP, el equipo de tratamiento o, si no lo hubiese, la Junta de Régimen y Administración dictaminará el tipo de vida aplicable al interno, acercándose lo más posible al régimen abierto del art. 45, y decidiendo la posibilidad de salidas al exterior y de los permisos fin de semana, pudiendo exigir que el interno vaya acompañado por alguna persona de confianza, funcionario de instituciones penitenciarias, asistentes sociales o miembros de asociaciones o instituciones públicas o privadas que se ocupen de la resocialización de los reclusos.

2. **Permisos extraordinarios.** Se consideran permisos de salida extraordinarios aquéllos que se conceden en caso de fallecimiento o enfermedad grave de

los padres, cónyuges, hijos, hermanos y otras personas íntimamente vinculadas con los internos, alumbramiento de la esposa, así como por importantes y comprobados motivos (art. 47.1 de la LOGP y 254.1 del RP). Como fundamentamente aprecia CARMONA SALGADO, el precepto no contiene una enumeración exhaustiva al respecto; prueba de ello es la cláusula genérica de carácter analógico que se añade a su redacción, siendo competencia de la respectiva Junta de Régimen y Administración la valoración y constatación de los mismos, tomando como punto de referencia la categoría de los supuestos taxativamente descritos.

Estos permisos extraordinarios, basados en razones humanitarias, no están sujetos a ninguna limitación para su concesión, de ahí que puedan otorgarse a cualquier clase de interno, sea preventivo o penado, sin distinguir entre los últimos el grado penitenciario en que se hallen clasificados, con la salvedad de poder adoptar en cada caso las medidas de seguridad pertinentes (conducción por la fuerza pública o por funcionarios del establecimiento, por ejemplo). La única restricción reglamentaria existente es la exigencia de que si se trata de penados clasificados en primer grado, será necesaria autorización del Juez de Vigilancia. La medida parece adecuada, dadas las características especiales de los internos incluidos en ese grado, existiendo fundadas razones de seguridad y control que explican la intervención del Juez de Vigilancia en dichos supuestos. En este sentido, MAPELLI CAFFARENA, critica la circunstancia de que para los reclusos en primer grado sea necesaria la autorización del Juez de Vigilancia, lo que, en su opinión, es abundar en el aspecto represivo del sistema penitenciario al hacer depender sus efectos beneficiosos de la evolución favorable de un tratamiento que, según dice el Ordenamiento jurídico, no es impositivo.

En cuanto a la duración de estos permisos ni el art. 47 de la LOGP ni su concordante art. 254 del RP señalan limitación temporal alguna, sin embargo, la Orden Circular de 4 de octubre de 1978 precisa que se concederán "por el tiempo estrictamente necesario". En realidad la duración del permiso deberá de estar en relación con dos aspectos fundamentales: *causa* concreta que lo ha motivado y *lugar y distancia* que haya de recorrer el interno para llegar a su destino, pudiendo en todo caso extenderse hasta un máximo de *siete días*, que constituye el límite fijado para los permisos especiales en los preceptos reseñados.

El último inciso del apartado 1 del art. 47 añade un obstáculo a la concesión del permiso de salida al indicar que se concederán "salvo que concurren circunstancias excepcionales". La interpretación doctrinal coincide en negar estas salidas del establecimiento cuando se produzcan acontecimientos extraordinarios que tengan su origen, bien en el interior del centro penitenciario (epidemia, motín, plante, etc.) o bien fuera del mismo (estados de excepción, guerra o sitio).

El art. 254 del RP en su apartado 3 dispone que no se concederá un permiso de los señalados en el número primero si el supuesto o las circunstancias concurrentes se pueden subsumir en el segundo de este artículo. Es decir, que el precepto viene a señalar, estimo que con toda lógica, que siempre que la situación planteada al interno pueda resolverse por la vía, que yo llamaría más normal, de los permisos especiales no deben concederse permisos de salida de carácter extraordinario.

Finalmente, los permisos extraordinarios se conceden por la Junta de Régimen y Administración del Establecimiento, debiendo ser notificados a la Dirección General o al Juez de Vigilancia, si son superiores a dos días, para su aprobación (art. 263, j). En caso de urgencia, sin embargo, la notificación y la aprobación podrán llevarse a cabo por comunicación telefónica entre el Director del establecimiento y la sección de Tratamiento del Centro Directivo, sin perjuicio de cursar posteriormente, para constancia, los correspondientes escritos (Circular de 4 de octubre de 1978 y art. 276.13 del RP).

3. **Permisos especiales.** Se consideran permisos especiales los que oscilan entre las veinticuatro horas y los siete días y se conceden como preparación del recluso para la vida en libertad. Están regulados en el art. 47.2 de la LOGP y su concordante del art. 254.2 del RP que establecen los topes máximos anuales en treinta y seis y cuarenta y ocho días para los condenados de segundo y tercer grado, respectivamente. Dichos topes se subdividirán, por regla general, entre los dos semestres del año en límites de dieciocho y veinticuatro días, respectivamente (art. 254.4 del RP), no computándose en aquéllos los permisos de fin de semana propios del régimen abierto a que se refiere el art. 45 del RP (art. 254.5).

Es competente para acordar su concesión la Junta de Régimen y Administración del correspondiente centro penitenciario (art. 263, j), siempre previo informe y propuesta del Equipo de Observación (art. 267.3.^a) o de Tratamiento (art. 270.7.^a). Cuando la duración del permiso sea superior a dos días y su destinatario sea un interno clasificado en segundo grado es necesaria la autorización del Juez de Vigilancia (art. 76.2.i) de la LOGP.

Las condiciones que el Ordenamiento penitenciario establece para que el interno pueda obtener el permiso son, unas de carácter objetivo: haber extinguido la *cuarta parte de la condena*, o de la totalidad de las penas, si son varias las impuestas; *no observar mala conducta*, que, a mi entender, significa que el recluso no se encuentre sancionado por la comisión de faltas disciplinarias, y que el mismo se encuentre *clasificado en segundo o tercer grado*. Los requisitos de carácter subjetivo son que, a juicio del Equipo técnico o de la Junta de Régimen y Administración, no se estime probable el quebrantamiento de la condena, la comisión de nuevos delitos o que el permiso repercutirá perjudicialmente sobre el interesado desde el punto de vista de su preparación para la vida en libertad. En caso contrario, es decir, si por informaciones o datos fidedignos o por la concurrencia en el interno de circunstancias peculiares se llegase a alguna de dichas conclusiones, la propuesta de los Equipos o el acuerdo de la Junta de Régimen sobre las solicitudes de permiso serán negativas. De aquí que sea de suma importancia el estudio y análisis de personalidad del interno por parte de los Equipos técnicos del correspondiente establecimiento penitenciario.

Aunque la Circular de 21 de abril de 1978 autorizaba la concesión de esta clase de permisos a los penados clasificados en primer grado, la de 4 de octubre de 1978 redujo esta posibilidad a supuestos muy excepcionales, dada la experiencia negativa que en cuanto al índice de evasiones habían protagonizado los internos de primer grado. Con la entrada en vigor de la LOGP han quedado definitivamente

excluidos de esta clase de permisos los reclusos clasificados en primer grado, medida que, en mi opinión, parece adecuada y conveniente, aunque algún autor, como MAPELLI CAFFARENA, afirme que carece de toda lógica. No puede perderse de vista que la justificación y finalidad de esta clase de permisos es comprobar y observar los comportamientos del interno en libertad, recuperando de nuevo sus contactos con el mundo exterior, y, en definitiva, preparar la vida en libertad, lo que resulta contradictorio con la condición de los internos clasificados en primer grado: penados calificados de peligrosidad extrema o inadaptados a los regímenes ordinario y abierto (art. 10 de la LOGP).

IV. EL JUEZ DE VIGILANCIA Y LOS PERMISOS DE SALIDA

El apartado i) del art. 76.2 de la LOGP atribuye a los Jueces de Vigilancia la autorización de permisos de salida de los internos, siempre que su duración sea superior a dos días, excepto de los clasificados en tercer grado. Teniendo en cuenta lo dispuesto en este precepto y en los específicos de la materia relativa a permisos en el Ordenamiento penitenciario, así como las Conclusiones y Criterios comunes de actuación aprobados en la III reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria (Madrid, 9-11 octubre de 1985) podemos sentar las siguientes consideraciones:

Los Jueces de Vigilancia no tienen facultad para autorizar permisos de salida: 1.º De los internos en situación de prisión preventiva, que corresponde a la autoridad judicial de quien dependan, que es la que puede valorar y decidir en cada caso (art. 48 de la LOGP y 255 del RP). 2.º De los internos que se encuentren clasificados en tercer grado de cumplimiento. 3.º Cuando la duración del permiso sea de dos días o menos.

Los restantes permisos de salida recogidos en la normativa penitenciaria requieren la autorización de los Jueces de Vigilancia, incluso, los permisos de los penados pendientes de clasificación, según dispone la Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 17 de noviembre de 1981.

De otra parte, la expresión legal del párrafo i), del art. 76.2 de la LOGP no debe entenderse en el sentido de que las autorizaciones de esos permisos puede tomarlas directamente el Juez de Vigilancia, puesto que son las Juntas de Régimen y Administración de los centros penitenciarios las que deben conceder los permisos y someter la concesión a la aprobación posterior del Juez de Vigilancia, acompañando los correspondientes informes o propuestas de los Equipos de Observación y Tratamiento. Es decir, como mantiene MARTIN CANIVELL, la autorización del Juez recae ya sobre acuerdos de concesión tomados por la Administración penitenciaria. Lo que sí cabrá es que el Juez de Vigilancia deniegue la autorización, pues si no tuviera esta posibilidad, no se alcanza a comprender por qué se ha establecido el precepto legal.

Las decisiones que adopten, en general, los Jueces de Vigilancia deberán tener forma de *auto*, y podrán ser objeto de *recursos de apelación y queja* según se establece en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial,

y también de *recurso de reforma* que se establece para todos los autos del Juez de Vigilancia.

En el supuesto de denegación de un permiso por la Administración penitenciaria, concurriendo todos los requisitos exigidos por la Ley y el Reglamento, los Jueces de Vigilancia podrán dejar sin efecto tal acuerdo y autorizar el permiso correspondiente, por la vía de resolución de la queja presentada por el recluso interesado, conforme al art. 76.2. g), de la LOGP.

Por último, como regla general se considera procedente el dictamen previo del Ministerio Fiscal, tanto antes de la aprobación o desaprobación de un permiso concedido, como antes de la resolución de una queja en el supuesto de denegación del permiso por la Administración penitenciaria. Se exceptúan los permisos extraordinarios urgentes, sin perjuicio de la notificación posterior de su concesión al Ministerio Fiscal.

V. EXTENSION DE LOS PERMISOS DE SALIDA A LOS INTERNOS PREVENTIVOS

El art. 48 de la LOGP y su correlativo art. 255 del RP disponen lo siguiente: "Los permisos de salida 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".

La interpretación literal del texto de ambos preceptos es clara: extensión de los permisos de salida que se contemplan para los condenados a los internos preventivos. Sin embargo, se produce una primera limitación, puesto que los artículos 47 y 254, respectivamente, de la LOGP y del RP sólo regulan los permisos *extraordinarios* (art. 47.1) y los *especiales* (art. 47.2) quedando, por tanto, los internos preventivos excluidos de los permisos *ordinarios* o de fin de semana, lo que parece acertado teniendo en cuenta el fundamento de tales permisos.

Acerca de la extensión de los *permisos extraordinarios* de salida a los preventivos nada cabe añadir, puesto que desde un punto de vista humano es procedente y justo que una persona privada de libertad, cualquiera que sea su situación procesal, se traslade desde el establecimiento penitenciario al lugar en el que se haya producido alguno de los acontecimientos que cita el precepto: fallecimiento, enfermedad grave de algún familiar cercano, alumbramiento de la esposa o cualquier otro motivo importante. En estos supuestos la única alteración que se produce con respecto a los internos condenados es que así como en éstos es el Juez de Vigilancia el que debe de autorizar la salida, en los internos preventivos esa autorización le corresponde a la Autoridad judicial de quien dependan.

En cuanto a la modalidad de *permisos especiales* se requiere que el interno preventivo reúna las condiciones que especifica el número 2 del art. 47 de la LOGP para los internos condenados, aunque en la práctica al tenerse que excluir los requisitos de clasificación y extinción de la cuarta parte, todo queda reducido para la procedencia del permiso de los preventivos a la emisión del correspondiente in-

forme del Equipo técnico (en este caso de Observación), no observancia de mala conducta y expresa autorización de la Autoridad judicial de quien dependa el interno.

En mi opinión, la concesión de permisos de salida especiales a los internos preventivos es un desacierto de nuestra legislación porque supone una contradicción con el espíritu y la letra de los artículos 47.2 de la LOGP y 254.2 del RP, ya que de su atenta lectura se desprende que la situación de preso preventivo es incompatible con un permiso de salida por las siguientes razones: 1.º porque si la Autoridad judicial ha decretado la prisión es porque hay elementos suficientes en el sumario que justifican la medida precautoria; 2.º porque la filosofía que inspira los permisos de salida de esta naturaleza es la preparación para la vida en libertad y 3.º porque, como hemos destacado anteriormente, los permisos de salida constituyen, a mi juicio, un elemento fundamental del tratamiento, aspecto del que obviamente deben de quedar excluidos los internos preventivos, como consecuencia del principio de presunción de inocencia. Por ello, estimo que se trata de una concesión forzada por la situación de las cárceles en el momento en el que se debatía el *Proyecto* de LOGP y al mismo tiempo tal extensión de los permisos de salida a los preventivos tenía como substrato paliar los efectos de la prolongada prisión preventiva que se viene registrando regularmente en nuestro país. CARMONA SALGADO, se muestra decididamente partidaria de estos permisos de salida para los preventivos porque, según esta autora, la prisión preventiva cuando es prolongada coinciden en ella todos los inconvenientes y perjuicios de la pena privativa de libertad y ninguna de sus ventajas.

Creo, finalmente, que no es éste el camino para resolver los problemas acuciantes de la prisión preventiva forzando instituciones como los permisos de salida que están llamados a desempeñar otro cometido. La mejor solución para los internos preventivos es que se agilicen los procedimientos penales o, en su caso, que se les otorgue la libertad provisional. No obstante, en casos excepcionales sí pienso que el permiso de salida ordinario debe serle concedido al interno preventivo. Por otra parte, tengo entendido que en la práctica los criterios para conceder permisos de salida a los internos preventivos son excesivamente rigurosos y apenas se conceden, lo que de alguna manera corrobora lo que yo vengo manteniendo.

VI. RIESGOS DE LOS PERMISOS DE SALIDA

Sin lugar a dudas el sistema de permisos de salida comporta una serie de riesgos o inconvenientes, entre los cuales destacan como más negativos y espectaculares, sobre todo para la opinión pública, la comisión de un nuevo delito durante el disfrute del permiso y el no reintegrarse al establecimiento una vez finalizado el mismo. En realidad, siempre que la cifra de *fracasos* se mantenga en un nivel razonable, estimo que tanto la Administración penitenciaria, como la sociedad en general, deben de asumir aquellos *riesgos*, dada la importancia y trascendencia que para el tratamiento de los reclusos y, sobre todo, para su readaptación social tiene el sistema de permisos de salida. A título individual, sin embargo, la no reintegración al centro o la comisión de un nuevo delito implica un fracaso en el proceso readaptador del interno y un revés manifiesto a la confianza depositada en el mismo; por

ello, la legislación penitenciaria contiene una serie de correctivos para aquellos reclusos que protagonizan una fuga o cometen un nuevo delito durante el disfrute del permiso consistentes, según el art. 254.6 del R.P., en no volver a disfrutar del permiso, salvo los extraordinarios, durante un período de dos años, elevándose a tres años si el nuevo delito estuviere castigado con pena grave o repitiera la evasión aprovechándose del nuevo permiso concedido. Al lado de esta disposición, el art. 253 del indicado Reglamento ordena que cuando un interno clasificado en tercer grado aprovecha el disfrute de un permiso para fugarse, se le pasará provisionalmente a segundo grado en espera de la reclasificación correspondiente, que se llevará a efecto cuando vuelva a ingresar en un centro penitenciario.

El Ordenamiento penitenciario (arts. 42 de la LOGP y 111 del RP) también prevé como uno de los correctivos que puede imponer a los reclusos autores de faltas disciplinarias graves y muy graves el de la privación de permiso de salida por tiempo no superior a dos meses.

El recluso tiene la obligación de reintegrarse al establecimiento penitenciario cuando finalice el permiso, en el día y hora establecidos. Si se produce un retraso injustificado en la vuelta, extremo no previsto expresamente en la legislación como falta disciplinaria, CARMONA SALGADO opina acertadamente que podría, en todo caso, incluirse en la cláusula genérica, "cualquier otra acción u omisión que implique incumplimiento de los deberes y obligaciones del interno" del apartado f) del art. 110 del RP, relativo a faltas disciplinarias leves.

Los datos estadísticos relativos a los permisos de salida concedidos en estos últimos diez años, estimo que son de un gran interés para el enjuiciamiento de la institución en nuestro país, de ahí que los ofrezca a continuación, debiendo hacer la advertencia que en los tres primeros años, tras la entrada en vigor de la LOGP, se siguió un criterio distinto en la publicación de los datos estadísticos del que posteriormente se ha seguido en los años siguientes:

Años	Internos beneficiados	No regresaron	Porcentaje
1979	3.880	299	0,66%
1980	5.526	210	0,40%
1981	4.894	246	0,46%

Las cifras de los primeros años son sumamente elocuentes y no necesitan comentario ya que el porcentaje de internos que no regresaron al finalizar el permiso es insignificante, de ahí que se afirmase tras esa fase que pudiéramos llamar experimental que la evaluación del sistema de permisos a los pocos años de su puesta en práctica en España no pudo ser más positiva.

Los siguientes siete años arrojan los siguientes resultados:

Año	PERMISOS TOTALES	Permisos especiales y extraordinarios	Permisos fin de semana
1982	62.430	10.850	51.584
1983	81.666	19.100	62.566
1984	84.127	20.051	64.076
1985	99.460	23.755	75.705
1986	114.143	26.995	87.148
1987	128.783	28.134	100.599
1988	130.707	34.172	96.535

Año	TOTAL DE FRACASOS	Permisos especiales y extraordinarios	Permisos fin de semana
1982	436 (0,70%)	330 (3,04%)	106 (0,21%)
1983	891 (1,09%)	745 (3,90%)	146 (0,23%)
1984	754 (0,89%)	646 (3,20%)	108 (0,16%)
1985	754 (0,75%)	645 (2,71%)	109 (0,14%)
1986	833 (0,72%)	731 (2,72%)	102 (0,11%)
1987	870 (0,67%)	801 (2,84%)	69 (0,06%)
1988	714 (0,54%)	663 (1,94%)	51 (0,05%)

Hay que hacer la advertencia que en estos últimos cuadros estadísticos, que comprenden los datos desde el año 1982 hasta la fecha, por parte de la Administración penitenciaria se omite un dato: el número total de internos que han obtenido permiso de las distintas modalidades, siendo de importancia su inclusión porque de lo contrario se distorsiona la realidad estadística.

De todos modos, a la vista de estos resultados cabe deducir, en *primer lugar*, que las cifras totales de fracasos se mantienen en un nivel que podemos llamar moderado o aceptable, apreciándose, incluso, una leve disminución en los porcentajes de los cuatro últimos años, pudiendo además detectarse la tendencia de un nuevo descenso, éste más acusado, en el año 1988. En *segundo lugar*, las cifras más altas de fracasos se corresponden con los permisos especiales y extraordinarios y las más bajas con los permisos fin de semana, lo que constituye un índice a tener en cuenta en las clasificaciones de tercer grado. En *tercer lugar*, desde el punto de vista comparativo los porcentajes de fracasos en España son inferiores a los de otros países.

Y así, en Francia la tasa se sitúa en el 1,81%, en Italia en el 2%, en Suecia en el 5% y en Finlandia en el 10%.

Como reflexión tras diez años de experiencia en la aplicación del sistema de permisos penitenciarios, estimo que la alarma social que se ha producido últimamente en nuestro país es infundada, pese a ciertos hechos lamentables acaecidos, puesto que las ventajas de la institución siguen superando a los inconvenientes. Hay de nuevo que incidir acerca del fundamento de los permisos de salida: posibilidad de reducir las tensiones originadas por la vida prisional, atenuar el aislamiento que caracteriza el ambiente penitenciario rompiendo la monotonía de la vida carcelaria, promover las relaciones con la familia y la sociedad y, sobre todo, no hay que olvidar que se trata de un medio decisivo en el marco del tratamiento global de los internos. No obstante, los fracasos en los permisos de salida deben preocuparnos lo suficiente para que se adopten las medidas necesarias que eviten o disminuyan en lo posible los riesgos que lleva consigo la institución.

La Administración penitenciaria, influida, sin duda, por las presiones de la opinión pública a través de los medios de comunicación, ha intentado disminuir el número de fracasos poniendo en práctica unas directrices que se especifican en una Circular de 3 de noviembre de 1988 que dice lo siguiente: "A efectos de un mayor control de los permisos de salida de internos prevista en el art. 47.2 de la LOGP y 254.2 del RP, es conveniente que este Centro Directivo tenga conocimiento, previo a su concesión por la Junta de Régimen y Administración del establecimiento, de las solicitudes de permisos en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Internos con una condena total superior a 18 años.
- Internos con delitos tales como: homicidio, asesinatos, violaciones, o de especial relevancia social.
- Internos pertenecientes a bandas armadas u organizaciones delictivas.

A tales efectos, el Director del establecimiento remitirá al Servicio de Inspección, las solicitudes referidas que hayan sido informadas favorablemente por los Equipos Técnicos antes de su estudio por la Junta de Régimen y Administración".

En mi opinión, y sin negar las buenas intenciones que se desprenden de su contenido, estimo que se vulneran los arts. 47 de la LOGP y 254 del RP, puesto que se crea una instancia intermedia, claramente perturbadora, representada por el examen en el Centro Directivo de las solicitudes de los permisos informados favorablemente por los Equipos Técnicos y la Junta de Régimen del centro. Creo que en lugar de suplantar al Legislativo, la Administración debiera de tratar de coordinar y armonizar los informes de los Equipos Técnicos a través de una análisis interpretativo de los requisitos subjetivos del art. 254.2 del RP, dictando, en consecuencia, unas instrucciones, si se quiere hasta restrictivas de las concesiones de los permisos, sin introducir instancias ajenas al Ordenamiento penitenciario.

Finalmente, considero que el texto legal relativo a permisos debe mantenerse tal y como fue aprobado hace ahora diez años porque no encuentro razones poderosas para modificarlo ni expresamente ni a través de Circulares de dudosa legali-

dad. Hay que destacar una vez más la responsable labor que tienen que realizar los Equipos Técnicos, principalmente, y las Juntas de Régimen y Administración de los establecimientos penitenciarios en sus propuestas que deben de efectuar con el máximo rigor, valorando debidamente los criterios subjetivos que establece el último inciso del art. 254.2 del RP, huyendo por todos los medios del automatismo en su concesión, apoyándose en medios específicos contrastados, como por ejemplo las tablas de predicción que se emplean en la prognosis.

Igualmente, los Jueces de Vigilancia Penitenciaria deben de velar por el cumplimiento de la legalidad, sin que su actuación se convierta en una pura rutina y sus decisiones sean meramente burocráticas.

Por último, como quiera que el gran público se muestra a menudo crítico con estos permisos, sobre todo cuando los internos hacen mal uso de ellos, es necesario informarle lo más completa y eficazmente posible de los objetivos, funcionamiento y resultados del sistema de permisos penitenciarios.

BIBLIOGRAFIA

- ANCEL Y CHEMITHE: *Les systèmes pénitentiaires en Europe occidentale*, París, 1981.
- BUENO ARUS: "Estudio preliminar a la reforma penitenciaria española", en *La reforma penitenciaria española*, de GARCIA VALDES, Madrid, 1981.
- CARMONA SALGADO: "Los permisos de salida (arts. 47 y 48)", en *Comentarios a la legislación penal*, tomo VI, vol. 2.º, *Ley General Penitenciaria*, Madrid, 1986.
- GARCIA VALDES: *Comentarios a la legislación penitenciaria española*, 2.ª ed., Madrid, 1982.
- GARRIDO GUZMAN: *Manual de Ciencia Penitenciaria*, Madrid, 1983.
- MAPELLI CAFFARENA: *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Barcelona, 1983.
- MARTIN CANIVELL: "Del Juez de Vigilancia (I). Atribuciones (art. 76)", en *Comentarios a la legislación penal*, tomo VI, vol. 2.º, *Ley General Penitenciaria*, Madrid, 1986.
- INFORME GENERAL, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, Años 1979, 1980, 1981, 1982, 1983 y 1984.