

Tema 4. Marc legal en matèria penitenciària (II): el Reglament penitenciari

Esquema

I. Introducció

II. Els objectius de les principals novetats del Reglament penitenciari de 1996

1. La millora de l'estatut jurídic dels reclusos
2. L'aprofundiment en el principi d'individualització científica en l'execució del tractament penitenciari
3. Les novetats en el concepte de tractament penitenciari
4. L'obertura de les presons a la societat
5. La redefinició del règim tancat
6. L'adequació del règim disciplinari penitenciari als principis de la potestat sancionadora de les Administracions públiques establerts a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú
7. La primera regulació de la relació laboral especial penitenciària
8. Un control més gran de l'activitat penitenciària
9. La regulació d'un nou model de prestacions de l'Administració penitenciària
10. L'establiment d'un nou model organitzatiu dels centres penitenciaris

I. Introducció

El Reial decret 190/1996, de 9 de febrer, aprova el Reglament penitenciari de desenvolupament i execució de la Llei orgànica 1/1979, de 26 de setembre, general penitenciària (LOGP), que opera una reforma completa de la normativa reglamentària penitenciària de 1981.

La necessitat d'abordar una reforma completa del Reglament penitenciari (RP) aprovat pel Reial decret 1201/1981, de 8 de maig, ja es posava de manifest en el preàmbul del Reial decret 787/1984, de 26 de març, pel qual es va efectuar la modificació parcial del Reglament de més gran abast. De llavors ençà, les raons que van portar a pensar en la necessitat de desplegar un nou Reglament capaç d'extreure les potencialitats més innovadores de la Llei orgànica general penitenciària (LOGP) no solament no havien desaparegut, sinó que s'havien incrementat.

És en l'aspecte de l'execució del tractament –d'acord amb el principi d'individualització científica que impregna la LOGP– on es troba el potencial més innovador perquè l'Administració penitenciària pugui millorar el compliment de la missió de preparació dels reclusos per a la vida en llibertat que té encomanada, la consecució de la qual exigeix ampliar l'oferta d'activitats i de programes específics per als reclusos, potenciant les prestacions dirigides a pal·liar, en la mesura que sigui possible, les mancances i els problemes que presenten els interns i, en definitiva, per evitar que l'estada dels interns als centres penitenciaris constitueixi un temps ociós i perdut.

Així mateix, la reforma de la nostra legislació penal mitjançant la promulgació de la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, i la modificació introduïda a l'article 38 LOGP mitjançant la Llei orgànica 13/1995, de 18 de desembre, que exigeix la regulació de les unitats de mares i de les visites de convivència familiar, van aconsellar no demorar més temps l'aprovació d'un nou Reglament que proporcionés a l'Administració l'instrument normatiu adequat per afrontar la política exigida per la situació penitenciària de 1996 i donar resposta als nous reptes plantejats.

Amb el que s'ha assenyalat fins aquí n'hi hauria prou per justificar l'esforç que comporta l'elaboració d'un nou RP. Tanmateix, hi ha altres raons que fan necessària la fixació d'aquest nou marc reglamentari. La societat espanyola havia sofert una importantíssima transformació en els últims quinze anys, transformació de la qual no havia quedat al marge la realitat penitenciària.

La situació de 1996 era molt diferent de la que hi havia el 1981, no solament pel notable increment de la població reclusa –que ha exigít un important esforç per dotar l'Administració de noves infraestructures i per adaptar-hi els models de gestió dels centres–, sinó també per les variacions substancials produïdes en la composició dels penats (més presència de dones i de reclusos estrangers, envelliment de la població reclusa) i per la variació del seu perfil sociològic com a conseqüència del predomini de la criminalitat urbana i suburbana i de la irrupció del fenomen de la delinqüència organitzada, que generen grups minoritaris de reclusos amb un alt potencial de desestabilització de la seguretat i el bon ordre dels establiments penitenciaris.

L'aparició de noves patologies amb incidència especial entre la població reclusa (drogoaddicció, sida...) i també la universalització de la prestació sanitària van exigir una remodelació completa de la normativa reglamentària d'una de les prestacions bàsiques de l'Administració penitenciària com és la sanitària. En aquest àmbit, tal com ocorre en matèria educativa o en el camp de l'assistència social, la normativa reglamentària, prèvia a l'entrada en vigor de les lleis bàsiques reguladores de cada un d'aquests sectors –Llei general de sanitat de 1986, Llei d'ordenació general del sistema educatiu de 1990–, havia de ser adaptada als principis que estableixen aquestes lleis i també a l'efectiva assumpció de competències per diverses comunitats autònomes.

Al seu torn, les modificacions de les formes de contractació del sector públic, del marc estatutari de la funció pública, del règim jurídic de l'Administració i del procediment administratiu –matèries regulades per lleis posteriors al Reglament penitenciar de 1981 i que resulten, lògicament, d'aplicació directa a l'activitat penitenciària– exigien també una reordenació profunda de les matèries afectades per consolidar els avenços establerts per aquestes lleis sota el criteri de «normalització» de les institucions penitenciaris, en el sentit de no definir marcs específics, llevat d'aquelles qüestions que per la singularitat de l'activitat així ho exigeixin, per trencar d'aquesta manera la dinàmica de «marginalització» a què inconscientment es veuen sotmeses les institucions penitenciaris i que tantes vegades ha estat denunciada per la doctrina i els tribunals.

D'altra banda, la important exegesi jurisprudencial de la LOGP constitueix un valuósíssim cabal que s'ha pretès incorporar al nou text, per dotar així de rang normatiu la fecunda doctrina establerta, especialment la determinada pel Tribunal Constitucional.

El desenvolupament de les noves tecnologies i la progressiva socialització del seu ús tampoc no ha estat un procés del qual hagi quedat al marge la institució penitenciària. Per això es va fer necessària la integració de la normativa referent a l'ús de fitxers informàtics i també a la utilització d'aquestes tecnologies pels mateixos interns.

El canvi progressiu de mentalitat, hàbits i costums de la societat espanyola també ha repercutit de manera evident en l'entramat penitenciar i ha exigít la flexibilització de determinades regles, en especial en l'àmbit de les comunicacions dels interns.

Finalment, el nou RP ha incorporat al seu text els avenços que s'han produït en el camp de la intervenció i tractament dels interns i ha consolidat una concepció del tractament més d'acord amb els plantejaments actuals de la dogmàtica jurídica i de les ciències de la conducta, posant èmfasi en el component resocialitzador més que no pas en el concepte clínic del tractament. Per això, el Reglament opta per una concepció àmplia del tractament que no solament inclou les activitats terapèutiques i assistencials, sinó també

les activitats formatives, educatives, laborals, socioculturals, recreatives i esportives, i concep la reinserció de l'intern com un procés de formació integral de la seva personalitat i el dota d'instruments eficients per a la seva pròpia emancipació.

En aquest camp també s'han incorporat al Reglament les experiències de tractament generades per la pràctica penitenciària, i també d'altres sorgides en el dret comparat.

II. Els objectius de les principals novetats del Reglament penitenciari de 1996

Les principals novetats de l'extens contingut del RP, aprovat pel Reial decret 190/1996, de 9 de febrer, es resumeixen en aquests punts:

1. La millora de l'estatut jurídic dels reclusos

Pel que fa a la naturalesa de les relacions jurídiques que amb l'internament en un centre penitenciari s'estableixen entre l'Administració penitenciària i les persones internades, no pot posar-se en dubte, malgrat la indeterminació del concepte de relació especial de subjecció, que l'internament origina, segons té declarat el Tribunal Constitucional en diverses resolucions (sentències del TC 74/1985; 2/1987; 57/1994, entre moltes d'altres), una relació d'aquesta naturalesa, tal com es desprèn de l'article 25.2 de la Constitució.

Les persones internes, com assenyalava el Tribunal Constitucional en la seva sentència 2/1987, s'integren en una institució que projecta la seva autoritat sobre elles, al marge de la seva condició comuna de ciutadans i com a conseqüència de la modificació del seu *status libertatis*, adquireixen l'estatus específic d'individus subjectes a un poder públic que no és el que, amb caràcter general, existeix sobre els ciutadans lliures. Per això, sens dubte, l'exercici d'aquest poder ha d'estar subjecte a normes legals d'estricta observança i es troba, a més a més, limitat tant per la finalitat pròpia de l'esmentada relació conforme a l'article 1 LOGP com pel valor preferent dels drets fonamentals de la persona interna que l'article 25.2 expressament reconeix (sentències del TC 129/1990; 57/1994 i 60/1997, entre moltes d'altres), i en la qual s'origina un entramat de drets i deures recíprocs de l'Administració penitenciària i la persona interna.

Les idees d'equilibri i proporcionalitat han de ser projectades al món jurídic penitenciari, en el qual l'exigència de l'ordre i la seguretat del centre i, per tant, el deure correlatiu de la persona interna d'acatar i observar les normes de règim interior reguladores de la vida de l'establiment (STC 57/1994) han de fer-se compatibles amb la consideració deguda a l'intern com a titular de tots els drets que corresponen a qualsevol ciutadà o persona, sense més excepcions que aquelles que es deriven de la sentència condemnatòria i les que són inherents a la situació de privació de llibertat quant al sentit de la pena i la llei penitenciària, de conformitat amb el que disposa l'article 25.2 de la Constitució.

Amb referència a l'àmbit penitenciari, el Tribunal Constitucional ha posat en relleu que una de les conseqüències més doloroses de la pèrdua de llibertat és la reducció de la intimitat dels que pateixen privació de llibertat, ja que queden exposades al públic, i fins i tot necessitades d'autorització, moltes actuacions que normalment són considerades privades i íntimes. Però també ha matisat que això no impedeix que puguin considerar-se il·legítimes com a violació de la intimitat aquelles mesures que la redueixin més enllà del que requereix la vida ordenada a la presó (STC 84/1987).

Pel que fa a l'estatut jurídic dels reclusos, l'RP regula amb amplitud els seus drets i deures als articles 4 i 5, respectivament, i també l'accés a les prestacions de les administracions públiques.

En aquesta matèria, s'ha procurat incorporar la majoria de les recomanacions del Consell d'Europa relatives als reclusos estrangers –que no poden ser discriminats per raó de la seva nacionalitat–, a les activitats educatives, a les prestacions sanitàries i al treball als tallers productius dels centres penitenciaris.

1.1. Els drets dels interns

L'article 25.2 de la Constitució estableix que el condemnat a pena de presó gaudirà dels drets fonamentals, llevat d'aquells que es trobin expressament limitats pel contingut del veredict de condemnatòri, pel sentit de la pena i per la llei penitenciària.

Això significa que la persona reclusa té els mateixos drets fonamentals que els ciutadans lliures amb les excepcions constitucionals i, a més a més, els drets penitenciaris dels reclusos. La seva regulació global es troba a l'article 3 LOGP i de manera més detallada a l'article 4, que diu literalment:

«1. L'activitat penitenciària s'ha d'exercir respectant la personalitat dels interns i els seus drets i interessos legítims no afectats per la condemna, i no pot prevaler cap discriminació per raó de raça, sexe, religió, opinió, nacionalitat o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.

2. En conseqüència, els interns tenen els drets següents:

a) Dret que l'Administració penitenciària vetlli per les seves vides, la seva integritat i la seva salut; en cap cas poden ser sotmesos a tortures ni a maltractaments de paraula o d'obra, ni ser objecte d'un rigor innecessari en l'aplicació de les normes.

b) Dret que es preservi la seva dignitat, i també la seva intimitat, sens perjudici de les mesures exigides per la vida ordenada a la presó. En aquest sentit, tenen dret a ser designats pel seu propi nom i que la seva condició sigui reservada davant tercers.

c) Dret a l'exercici dels drets civils, polítics, socials, econòmics i culturals, llevat de quan siguin incompatibles amb l'objectiu de la seva detenció o el compliment de la condemna.

d) Dret dels penats al tractament penitenciari i a les mesures que se'ls programin a fi d'assegurar-ne l'èxit.

e) Dret a les relacions amb l'exterior previstes per la legislació.

f) Dret a un treball remunerat, dins de les disponibilitats de l'Administració penitenciària.

g) Dret a accedir i gaudir de les prestacions públiques que els puguin correspondre.

h) Dret als beneficis penitenciaris previstos per la legislació.

i) Dret a participar en les activitats del centre.

j) Dret a formular peticions i queixes davant les autoritats penitenciàries, judicials, el defensor del poble i el ministeri fiscal, i també a adreçar-se a les autoritats competents i a fer servir els mitjans de defensa dels seus drets i interessos legítims a què es refereix el capítol V del títol II d'aquest Reglament.

k) Dret a rebre informació personal i actualitzada de la seva situació processal i penitenciària.»

Destaca igualment la nova regulació de matèries que afecten el dret a la intimitat dels reclusos, com la protecció de les dades de caràcter personal contingudes als fitxers penitenciaris regulats als articles 6 a 9 –en la redacció donada pel Reial decret 419/2011, de 25 de març, pel qual es modifica l'RP, aprovat pel Reial decret 190/1996, de 9 de febrer–, per evitar que es puguin cometre irregularitats en fer un mal ús d'aquests fitxers; i la recepció de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre comunicacions amb els advocats defensors (STC 183/1984), que a l'article 48.3 diu que «les comunicacions dels interns amb l'advocat defensor o amb l'advocat cridat expressament en relació amb assumptes penals, i també amb els procuradors que els representin, no poden ser suspeses o intervingudes, en cap cas, per decisió administrativa. La suspensió o la intervenció d'aquestes comunicacions només es pot fer amb una ordre expressa prèvia de l'autoritat judicial»; i finalment, sobre la manera de fer els escorcolls personals arran de les sentències del TC 37/1989 i 57/1994, que a l'article 68.3 diu que «l'escorcoll personal amb nu integral l'han de fer funcionaris del mateix sexe que l'intern, en un lloc tancat, sense la presència d'altres interns i preservant, tant com sigui possible, la seva intimitat», i a l'article 71.1 diu que «les mesures de seguretat s'han de regir pels principis de necessitat i proporcionalitat i s'han de dur a terme sempre amb el respecte degut a la dignitat i als drets fonamentals, especialment les que s'apliquin directament sobre les persones. Si hi ha l'opció de fer servir mitjans de la mateixa eficàcia, s'ha de donar preferència als de caràcter electrònic.»

1.2. Els deures dels interns

La relació jurídica penitenciària imposa als interns els deures regulats a l'article 4 LOGP i a l'article 5 RP, que literalment diu: «1. L'intern s'incorpora a una comunitat que el vincula de manera especialment estreta, per la qual cosa se li podrà exigir una col·laboració activa i un comportament solidari en el compliment de les seves obligacions.

2. En conseqüència, l'intern ha de:

a) Romandre a l'establiment fins al moment del seu alliberament, a disposició de l'autoritat judicial o per complir les condemnes de privació de llibertat que se li imposin.

b) Acatar les normes de règim interior i les ordres que rebi del personal penitenciari en l'exercici legítim de les seves atribucions.

c) Col·laborar activament en la consecució d'una convivència ordenada dins del centre i mantenir una actitud de respecte i consideració envers les autoritats, funcionaris, treballadors, col·laboradors d'institucions penitenciàries, reclusos i altres persones, tant dins com fora de l'establiment quan n'hagi sortit per causa justificada.

d) Utilitzar adequadament els mitjans materials que es posin a la seva disposició i les instal·lacions de l'establiment.

e) Observar una adequada higiene i neteja personal, correcció en el vestit i acatar les mesures higièniques i sanitàries establertes a aquest efecte.

f) Realitzar les prestacions personals obligatòries imposades per l'Administració penitenciària per al bon ordre i netedat dels establiments.

g) Participar en les activitats formatives, educatives i laborals definides tenint en compte les seves mancances per a la preparació de la vida en llibertat.

2. L'aprofundiment en el principi d'individualització científica en l'execució del tractament penitenciari

Per a això s'implanta l'aplicació de models individualitzats d'intervenció per als presos preventius (que representen prop del 20 per 100 de la població reclusa), quan sigui compatible amb el principi constitucional de presumpció d'innocència, a l'article 20. Amb aquesta mesura s'evita que l'estada a la presó d'una part important de la població reclusa només tingui finalitats de custòdia, alhora que s'amplia l'oferta d'activitats educatives, formatives, socioculturals, esportives i mitjans d'ajuda que es programin per propiciar que la seva estada a la presó serveixi per pal·liar, en la mesura que sigui possible, les mancances detectades.

L'article 20 RP, ubicat al títol II, relatiu a l'organització general dels centres penitenciaris, i al capítol I, que regula l'ingrés en un establiment penitenciari, sota el títol «Models d'intervenció i programes de tractament», diu:

«1. Els detinguts i presos han d'ocupar una cel·la al departament d'ingressos, on han de ser examinats pel metge tan aviat com sigui possible. Igualment, han de ser entrevistats pel treballador social i per l'educador, a fi de detectar les àrees de mancances i necessitats de l'intern i, si el metge no disposa cap altra cosa, han de passar al departament que els correspongui. Els professionals esmentats han d'emetre un informe sobre la proposta de separació interior d'acord amb el que disposa l'article 99, o de trasllat a un altre centre, i també sobre la planificació educativa, sociocultural i esportiva i d'activitats de desenvolupament personal. Respectant el principi de presumpció d'innocència, la junta de tractament, d'acord amb l'informe esmentat, ha de valorar aspectes com ara ocupació laboral, formació cultural i professional o mesures d'ajuda, a fi d'elaborar el model individualitzat d'intervenció.

2. Els penats, després de ser reconeguts pel metge si es tracta de nous ingressos, han de romandre al departament d'ingressos prou temps perquè el psicòleg, el jurista, el treballador social i l'educador formulin una proposta d'inclusió en un dels grups de separació interior i el director n'ordini el trasllat al departament que correspongui, amb un informe mèdic previ. La junta de tractament, amb l'informe previ de l'equip tècnic, ha de contrastar les dades del protocol i formular un programa individualitzat de tractament sobre aspectes com ara ocupació laboral, formació cultural i professional, aplicació de mesures d'ajuda, tractament i les que s'hagin de tenir en compte per al moment de l'alliberament.

3. L'estada de preventius o penats al departament d'ingressos ha de ser, com a màxim, de cinc dies i només es pot prolongar per motius d'ordre sanitari o per preservar la seva seguretat. De la prolongació, se n'ha de donar compte al jutge de vigilància corresponent.»

En aquesta mateixa línia, la regulació de les formes especials d'execució (títol VII, art. 163 a 191), de les sortides programades (art. 114) i dels programes d'actuació especialitzada (art. 116 i 117) proporcionen els mitjans necessaris per adaptar el tractament a les necessitats individuals de cada intern, el programa del qual pot combinar, fins i tot, elements dels diferents graus de classificació en les condicions establertes per l'article 100.2, que introdueix el principi de flexibilitat.

Dins de les formes especials d'execució es creen els centres d'inserció social i es regulen amb detall les unitats dependents i les unitats extrapenitenciàries, com a instruments per al tractament de col·lectius específics de reclusos, que permeten fer servir els recursos extrapenitenciaris existents en la societat, a la qual se n'encomana la gestió per mitjà de les entitats col·laboradores (art. 62), que diu literalment:

«1. Les institucions i associacions públiques i privades dedicades a l'assistència dels reclusos han de presentar, perquè l'aprovi el centre directiu, la sol·licitud de col·laboració corresponent juntament amb el programa concret d'intervenció penitenciària que desitgin desenvolupar, en el qual han de constar expressament els objectius que volen assolir, la seva durada temporal, el col·lectiu de reclusos objecte de la intervenció, la relació nominativa del voluntariat que participarà en l'execució del programa, i també els mitjans materials i, si és el cas, personals que caldrà utilitzar i els indicadors i paràmetres d'avaluació de l'impacte i dels resultats del programa.

2. Una vegada aprovada la sol·licitud i el programa de col·laboració pel centre directiu, amb un informe previ de la junta de tractament del centre penitenciari corresponent, la institució o associació col·laboradora s'ha d'inscriure, per poder actuar, al registre especial d'entitats col·laboradores gestionat pel centre directiu, sens perjudici, si és el cas, de la seva prèvia constitució i inscripció al registre públic d'associacions corresponent. La inscripció al registre especial té caràcter merament declaratiu.

3. Una vegada finalitzada l'execució del programa de col·laboració, la institució o associació col·laboradora ha d'elaborar un estudi d'avaluació de l'impacte i els resultats del programa, que, juntament amb l'informe de la junta de tractament de l'establiment, el director ha de trametre al centre directiu.

4. L'Administració penitenciària ha de fomentar, especialment, la col·laboració de les institucions i associacions dedicades a la resocialització i ajuda dels reclusos estrangers, i s'ha de facilitar la cooperació de les entitats socials del país d'origen del reclus mitjançant les autoritats consulars corresponents.»

El desenvolupament de les unitats de mares i dels departaments mixtos –aquests últims amb caràcter excepcional– atén el principi constitucional de protecció a la família en l'àmbit penitenciari, per pal·liar, en la mesura que sigui possible, la desestructuració dels grups familiars que tinguin diversos membres a la presó i per proporcionar l'assistència especialitzada necessària als nens menors de tres anys que convisquin a la presó amb llur mare, d'acord amb la modificació de l'article 38 LOGP operada mitjançant la Llei orgànica 13/1995, de 18 de desembre.

3. Les novetats en el concepte de tractament penitenciari

La utilització generalitzada dels instruments de disseny i execució del tractament comporta una potenciació i diversificació més gran de l'oferta d'activitats, per evitar que els instruments esmentats quedin buits de contingut; d'aquesta manera es dinamitza la vida dels centres penitenciaris, que, sens perjudici de les seves funcions de custòdia, es configuren com un autèntic servei públic dirigit a la resocialització dels reclusos.

Així l'article 110 RP opta per una concepció àmplia del tractament, que no solament inclou els programes i les tècniques de caràcter psicosocial que estiguin orientats a millorar les capacitats dels interns i a tractar aquells problemes específics que puguin haver influït en el seu comportament delictiu anterior –com ara els programes SAC (agressors sexuals), DEVI (delictes violents), VIDO (violència de gènere) o els de drogodependències–, sinó també les activitats formatives, educatives, laborals, socioculturals, recreatives i esportives, i concep la reinserció de l'intern com un procés de formació integral de la seva personalitat i el dota d'instruments eficients per a la seva pròpia emancipació sense tornar a delinquir, que és la pretensió última del tractament penitenciari, de conformitat amb el que disposa l'article 59 LOGP.

4. L'obertura de les presons a la societat

L'obertura de les presons a la societat –que formula demandes creixents de participació i s'implica, cada vegada més, en l'activitat penitenciària– pretén potenciar l'acció de l'Administració amb els recursos existents en la societat i enfortir els vincles entre els delinqüents i les seves famílies i la comunitat, en la línia de les conclusions de les Nacions Unides en la seva reunió de Tòquio del desembre de 1990.

El Reglament no solament conté un elenc variat de contactes amb l'exterior –com ara els permisos de sortida (art. 154 a 162), les comunicacions especials (art. 45), la potenciació del règim obert (art. 80 a 88) i el tractament extrapenitenciari (art. 113, que diu que les activitats de tractament es duen a terme tant a l'interior com fora dels centres penitenciaris, tenint en compte, en cada cas concret, les condicions més adequades per a la consecució de les finalitats constitucionals i legals de la pena privativa de llibertat, i que, en tot cas, l'Administració penitenciària ha de tenir en compte els recursos que hi ha a la comunitat per a l'execució de les activitats del tractament penitenciari)–, sinó que afavoreix decididament la col·laboració d'entitats públiques i privades dedicades a l'assistència dels reclusos, tal com diu l'article 3.3: «El principi inspirador del compliment de les penes i mesures de seguretat privatives de llibertat és la consideració que l'intern és subjecte de dret i no es troba exclòs de la societat, sinó que en continua formant part. En conseqüència, la vida a la presó ha de prendre com a referència la vida en llibertat i reduir al màxim els efectes nocius de l'internament, i afavorir els vincles socials, la col·laboració i participació de les entitats públiques i privades i l'accés a les prestacions públiques.»

5. La redefinició del règim tancat

En matèria de règim penitenciari, el Reglament fa una redefinició del règim tancat (capítol IV del títol III, articles 89 a 95, en la redacció donada pel Reial decret 419/2011, de 25 de març, pel qual es modifica l'RP, aprovat pel Reial decret 190/1996, de 9 de febrer; i el capítol V del títol III, articles 97 i 98, pels preventius) establint dues modalitats de vida: departaments especials de control directe per als interns extremadament perillosos i mòduls o centres de règim tancat per als reclusos manifestament inadaptats als règims comuns, la destinació dels quals s'efectua mitjançant una resolució motivada fonamentada en causes objectives.

En qualsevol cas, en ambdues modalitats de vida es duen a terme activitats programades per atendre les necessitats de tractament i incentivar-ne l'adaptació al règim ordinari, i les limitacions de règim són menys severes que les fixades per al règim de compliment de la sanció d'aïllament a la cel·la, perquè s'entén que el règim tancat, encara que contribueix a mantenir la seguretat i el bon ordre de règim no té naturalesa sancionadora, sinó que es fonamenta en raons de classificació penitenciària en primer grau.

6. L'adequació del règim disciplinari penitenciari als principis de la potestat sancionadora de les Administracions públiques establerts a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú

En matèria disciplinària, s'han mantingut les faltes tipificades pels articles 108, 109 i 110 i les sancions establertes per l'article 111, i també la determinació dels actes d'indisciplina greu del primer paràgraf de l'article 124, tots de l'RP aprovat pel Reial decret 1201/1981, de 8 de maig, en la redacció donada pel Reial decret 787/1984, de 26 de març, que continuen en vigor en virtut del que disposa l'ordinal tercer de la disposició derogatòria única del Reial decret 190/1996, de 9 de febrer, ja que no s'ha modificat la LOGP en aquestes matèries, com s'hauria d'haver fet, per tal d'adequar les infraccions i sancions penitenciaris al principi de reserva de llei proclamat als articles 9 i 25.1 de la Constitució.

No obstant això, s'ha regulat detalladament un procediment sancionador amb les garanties degudes, en sintonia amb la doctrina constitucional i amb les observacions formulades pels jutges de vigilància.

La disciplina és un element important en la presó i el seu manteniment és necessari, per això l'article 41 de la LOGP destaca com a finalitats del règim disciplinari garantir la seguretat i aconseguir una convivència ordenada. Els esmentats fins de disciplina i seguretat no són absoluts, sinó que es troben condicionats a l'organització de la vida comunitària, a la protecció dels béns jurídics dels interns i als objectius del tractament. En aquest últim sentit l'article 231 RP pretén que s'estimuli el sentit de responsabilitat i la capacitat d'autocontrol com a pressupòsits necessaris per a la realització de les finalitats de l'activitat penitenciària.

El règim disciplinari s'ha d'aplicar a tots els interns, amb independència de la seva situació processal i penitenciària, tant dins dels centres penitenciaris com durant els trasllats, les conduccions o les sortides autoritzades que es duuguin a terme. L'única excepció són els interns de les unitats psiquiàtriques, als quals, de conformitat amb l'article 188.4 RP, no se'ls pot aplicar.

La potestat sancionadora de l'Administració resta subjecta amb matisos als mateixos principis informadors del dret penal (sentències del TC 18/1981 i 21/1981; 73/1985 i 74/1985, i 2/1987, entre moltes d'altres). Entre els principis que han de regir hi ha el de legalitat, culpabilitat, proporcionalitat, *non bis in idem* i tipicitat, i també les garanties processals, com ara el dret de defensa o el dret a interposar recursos. D'altra banda, s'especifiquen les manifestacions del principi d'oportunitat en matèria disciplinària mitjançant la regulació dels mecanismes d'ajornament, suspensió de l'efectivitat i reducció o revocació de les sancions imposades (art. 232.2, 255 i 256).

a) Principi de legalitat i tipicitat

El principi de legalitat en el dret sancionador implica que tant el pressupòsit com la conseqüència d'una infracció han d'estar previstos per una llei dictada anteriorment a la comissió dels fets que es pretengui sancionar, -com exigència del principi de seguretat jurídica-, ja que d'aquesta manera els ciutadans poden conèixer les conductes prohibides i les seves sancions. El principi de legalitat, a més, suposa la necessitat d'una norma d'adequat rang, es a dir, una llei, emanada del poder legislatiu.

En aquest sentit, el TC ha declarat en nombroses sentències, per totes la SSTC 61/1990, de 29 de març, que el principi de legalitat comprèn una doble garantia: la primera, d'ordre material i abast absolut, tant referida a l'àmbit estrictament penal com al de les sancions administratives, reflexa l'especial transcendència del principi de seguretat jurídica en aquests camps limitatius i suposa la imperiosa necessitat de predeterminació normativa de les conductes infractores i de les sancions corresponents, és a dir, l'existència de preceptes jurídics (*lex prèvia*) que permetin preveure amb suficient grau de certesa (*lex certa*) aquelles conductes i se sàpiga a què atènyer-se quant a l'annexa responsabilitat i a l'eventual sanció; la segona, de caràcter formal, relativa a l'exigència d'una norma d'adequat rang, i que el TC ha identificat com a llei en sentit formal, interpretant així els termes "legislació vigent" de l'article 25.1 de la CE.

Es tracta, doncs, de les dues garanties denominades de reserva legal i de tipificació, que són els dos elements del principi de legalitat, positivitzat en l'article 25 de la Constitució.

En matèria del dret disciplinari penitenciar, però, l'article 42.2 de la LOGP contempla, solament, les sancions que es poden interposar, limitant-se a significar que les infraccions es classificaran en faltes molt greus, greus i lleus, i que els interns seran corregits disciplinàriament en els casos previstos en el Reglament. Aquesta manifesta vulneració

de la reserva de llei va estar justificada pel Tribunal Constitucional en virtut de la relació de subjecció especial que expressa una capacitat d'autoordenació de l'Administració, en la seva sentència 2/1987, de 21 de gener.

En aquest sentit, s'ha d'afegir que, com s'ha vist al començament d'aquest apartat, el catàleg de sancions establert al RP de 1981 continua vigent en el moment actual; per la qual cosa es pot afirmar que es van desapropiar les reformes de la LOGP de 1995 i de 2003 per incloure-les en la norma adequada, -cal significar, però, que l'Avantprojecte de Llei Orgànica de reforma de la Llei Orgànica General Penitenciària de 1979, encomanat pel Govern a una comissió d'experts ad hoc el 2005, esmenava aquesta infracció del principi de reserva de llei i realitzava una nova lectura de la LOGP per actualitzar el seu contingut, tenint en compte l'experiència penitenciària, els canvis doctrinals i les noves tendències d'instàncies internacionals.

No obstant això, un important avançament del RP de 1996 està en la menció expressa al seu article 232.3 de la prohibició de l'aplicació analògica, la qual cosa suposa, en la pràctica, la prohibició d'imposar sancions per fets similars als definits reglamentàriament com a infraccions.

b) Principi de culpabilitat

El Reglament inclou una referència expressa a la culpabilitat dels responsables a l'article 234, en mencionar els criteris a tenir en compte per seleccionar la classe i durada de les sancions, la qual cosa es pot estendre a la determinació de la responsabilitat.

Això significa que s'han de tenir en compte els diferents aspectes de la culpabilitat, és a dir:

- la imputabilitat com a capacitat de retret exigeix tenir la capacitat mínima per entendre el missatge de la norma i actuar en conseqüència, i està absent quan en el moment de la infracció la persona es troba sota la influència de les drogues tòxiques o pateix una malaltia mental.
- el grau de voluntat exigeix la presència de dol o imprudència, cosa que no succeeix quan la infracció és deguda a un accident fortuït o al desconeixement dels fets o de la seva il·licitud.
- no han d'existir motius que puguin fer exigible una conducta distinta de la realitzada, com pugui ser una situació de por insuperable.

D'aquesta manera, la responsabilitat objectiva queda descartada perquè es tracta d'una responsabilitat individual de retret.

c) Principi de proporcionalitat

Com a expressió d'última ràtio el principi de proporcionalitat exigeix recórrer a la sanció quan sigui necessari i imprescindible per a la tutela de l'ordre pertorbat i sempre en la gravetat corresponent a l'entitat dels fets il·lícits.

Pel que fa a la necessitat, s'ha de tenir en compte que l'article 43.2 LOGP i el 255 RP permeten la suspensió de l'efectivitat de la sanció d'aïllament. En el cas de la llei es refereix més aviat a un ajornament; no obstant això, en el cas del Reglament en vincular-la a la reeducació i reinserció permet pensar en un aixecament que pot portar a una reducció de la sanció, la qual cosa confirma el caràcter de flexibilitat que ha de tenir en l'actualitat qualsevol norma sancionadora.

Quant a la proporcionalitat, com a mesura de la sanció a imposar és exigida per l'article 234 RP no solament pel que fa als danys i perjudicis causats, sinó també tenint en compte el grau d'execució i el de participació.

d) *Principi non bis in idem*

Aquest principi significa que de cada fet il·lícit solament es pot derivar una sanció quan hi hagi identitat de subjecte, fet i fonament jurídic (STC 2/1981). És per això que perquè de la mateixa conducta se'n puguin derivar tant responsabilitats penals com disciplinàries, s'ha de tenir en compte que ha de vulnerar diferents béns jurídics que permetin la doble sanció, ja que, si no, s'estarà vulnerant el principi *non bis in idem*.

Per respectar aquest principi l'article 232.4 RP diu: «Aquells fets que puguin ser constitutius de delictes també poden ser sancionats disciplinàriament quan el fonament de la sanció sigui la seguretat i el bon ordre de règim. En aquests casos, d'acord amb el que disposa l'article 284 de la Llei d'enjudiciament criminal, els fets s'han de comunicar al ministeri fiscal i a l'autoritat judicial competent, amb la realització prèvia, si és el cas, de les diligències de prevenció que es considerin necessàries.»

e) *Garanties processals: especial menció al dret d'assistència jurídica*

Ja des de la sentència 18/1981, de 8 de juny, el Tribunal Constitucional va afirmar que «els principis inspiradors de l'ordre penal són d'aplicació, amb matisos al dret administratiu sancionador, i això ha de ser entès no solament en un sentit material, sinó també procedimental.» No obstant això, no es tracta de la plena i immediata aplicació de l'article 24.2 de la Constitució al règim disciplinari, tal com aclaria la STC 21/1981, sinó la translació del que es refereix als drets de defensa, de presumpció d'innocència i d'activitat probatòria pertinent (sentències del TC 73/1985 i 74/1985), uns drets que han de ser reconeguts amb especial rigor en els casos de les sancions disciplinàries als interns (STC 2/1987).

Sobre l'assessorament i assistència de lletrat, cal recordar la doctrina establerta en la STC 74/1985, que diu que l'assistència de lletrat ha de ser permesa «en forma i grau estimables com a proporcionats a la falta, a la sanció i al procediment». No es tracta, segons aquesta sentència, d'un dret a l'assistència lletrada, entesa com un dret ple a l'assistència de lletrat, incloent-hi el dret a l'assistència jurídica gratuïta en cas de necessitat si no es tenen els mitjans suficients per això, ja que tal dret, com resulta de l'article 6.3 de la Convenció Europea de Drets Humans, solament existeix en els procediments judicials, i a més a més no en tots els casos, solament quan els interessos de la justícia ho requereixen.

El Tribunal Constitucional també recorda, en la sentència 2/1987, el caràcter no obert al públic del procediment administratiu sancionador penitenciari, i que l'assessorament de lletrat s'ha de fer possible en tots els actes de tràmit qualificats del procediment disciplinari (STC 192/1996).

Finalment, la STC 83/1987 va declarar que en l'aplicació de les sancions disciplinàries penitenciàries l'assistència lletrada adquireix un especial rigor per la llibertat ja restringida de la persona interna, però que l'assistència lletrada queda fora de la justícia gratuïta, ja que aquesta es limita als procediments judicials i no és extensiva als procediments administratius.

L'article 242.2 *i* estableix que en el plec de càrrecs l'instructor ha d'indicar a l'intern que es pot assessorar per mitjà d'un lletrat, d'un funcionari o de qualsevol persona que designi durant la tramitació de l'expedient i per a la redacció del plec de descàrrecs; i, en conseqüència, si se li impedeix l'assistència amb el lletrat de la seva elecció, entre els

quals estan inclosos els juristes del centre penitenciari o els lletrats del Servei d'Orientació Jurídica Penitenciària (SOJP), se li podria causar indefensió i es produiria una vulneració de l'article 24.2 de la Constitució, la qual cosa portaria inexorablement a una nul·litat de les actuacions disciplinàries.

7. La primera regulació de la relació laboral especial penitenciària

En un altre ordre de coses, s'aborda la regulació pendent de la relació laboral especial penitenciària, dins de la qual s'emmarca exclusivament el treball productiu per compte d'altri dels interns perquè és l'única modalitat de treball penitenciari que té les notes típiques de la relació laboral (art. 134 a 152). Aquests articles avui estan derogats, en virtut de la disposició derogatòria única del Reial decret 782/2001, de 6 de juliol, pel qual es regula la relació laboral de caràcter especial dels penats que realitzin activitats laborals en els tallers penitenciaris i la protecció de Seguretat Social dels sotmesos a penes de treball en benefici de la comunitat, al qual es traslladen totes les previsions del Reglament penitenciari en aquesta matèria.

Per la seva banda, queden exclosos de la relació laboral especial penitenciària el treball dels interns classificats en tercer grau de tractament penitenciari sotmesos a la contractació ordinària del mercat de treball, així com les diferents modalitats d'ocupació no productiva que es puguin desenvolupar als establiments penitenciaris, com ara la formació professional ocupacional, l'estudi i la formació acadèmica, les activitats ocupacionals que formin part d'un tractament, les prestacions personals obligatòries en serveis auxiliars comuns de l'establiment, les activitats artesanals, intel·lectuals i artístiques i, en general, qualsevol altra activitat ocupacional que no tingui naturalesa productiva.

8. Un control més gran de l'activitat penitenciària

Quant al control de l'activitat penitenciària, en destaca la intervenció del ministeri fiscal en nombroses matèries i una comunicació més gran amb la jurisdicció de vigilància; així, l'article 107 estableix que totes les resolucions de classificació o progressió a tercer grau adoptades pel centre directiu o per acord unànim de la Junta de Tractament segons el que preveu l'article 103.7 s'han de notificar, juntament amb l'informe de la junta de tractament, al ministeri fiscal dins dels tres dies hàbils següents a la data en què es van adoptar. També, d'acord amb l'article 27, cal notificar al ministeri fiscal la data previsible d'extinció de la condemna en els supòsits legals de substitució de la pena per una mesura d'expulsió del territori nacional i, en tot cas, quan es tracti de penats estrangers que compleixin condemnes inferiors a sis anys de privació de llibertat.

9. La regulació d'un nou model de prestacions de l'Administració penitenciària

En els aspectes estructurals, per millorar la gestió el Reglament regula els nous models del sistema de prestacions de l'Administració penitenciària –amb una incidència especial en l'assistència sanitària– i d'organització dels centres penitenciaris.

L'Administració penitenciària no pot fer front tota sola a les múltiples prestacions que una concepció integral de la salut comporta i, com que correspon als serveis de salut una responsabilitat global d'assistència sanitària, cal articular cursos de col·laboració basats en el principi de coresponsabilitat entre l'Administració penitenciària i les administracions sanitàries competents, d'acord amb el qual es pugui fer efectiu el principi d'universalització de l'assistència i es garanteixin uns nivells òptims d'utilització dels recursos i el dret efectiu a la protecció de la salut dels interns, ajustat a una assistència integrada, la promoció i prevenció, l'equitat i la superació de les desigualtats.

En aquest sentit, en el capítol I del títol IX (art. 207 a 220) es garanteix el dret dels interns a una assistència sanitària orientada tant a la prevenció com a la curació i rehabilitació i es regula la coresponsabilitat de l'Administració penitenciària i de les administracions sanitàries, que s'ha d'articular mitjançant la formalització dels corresponents convenis de col·laboració que prevegin els protocols, els plans, els procediments i les responsabilitats financeres.

Amb aquest mateix objectiu d'optimitzar la utilització dels recursos extrapenitenciaris, es reordenen l'acció social i els serveis socials penitenciaris, que es coordinen amb les xarxes públiques d'assistència social de les administracions públiques (art. 227 a 229).

En aquestes matèries, avui a Catalunya s'apliquen les disposicions contingudes al Decret 329/2006, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament dels serveis d'execució penal a Catalunya, que s'analitzarà al tema següent.

10. L'establiment d'un nou model organitzatiu dels centres penitenciaris

Finalment, el títol XI conté el nou model organitzatiu dels centres penitenciaris, que només és aplicable a les comunitats autònomes amb competències executives en matèria penitenciària com a dret supletori. La seva finalitat bàsica consisteix a racionalitzar i desconcentrar les funcions que es duen a terme als establiments penitenciaris (tractament, règim, potestat disciplinària i gestió econòmica) entre òrgans col·legiats especialitzats per adequar la gestió a la nova realitat dels establiments polivalents i, en general, per dinamitzar la gestió penitenciària potenciant la participació dels empleats públics.

La disposició transitòria tercera del Reial decret 190/1996, de 9 de febrer, diu que el contingut dels articles 277 a 324, 328 a 332 i 334 a 343 de l'RP aprovat pel Reial decret 1201/1981, de 8 de maig, es manté vigent, amb rang de resolució del centre directiu de l'Administració penitenciària corresponent, en tot allò que no s'oposi al que estableix el Reglament aprovat per aquest Reial decret, fins que el centre directiu corresponent dicti la resolució que estableixi la nova regulació de l'organització dels serveis i les unitats dels centres penitenciaris, i també les funcions de cada un dels seus llocs de treball.

En qualsevol cas, a Catalunya, des de l'entrada en vigor del Reglament d'organització i funcionament dels serveis d'execució penal, ni els articles 265 a 286 de l'RP de 1996 ni els articles 277 a 324, 328 a 332 i 334 a 343 de l'RP de 1981 són font de dret supletori, perquè s'ha dotat d'un model organitzatiu propi en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització.

Punts clau

- El Reial decret 190/1996, de 9 de febrer, pel qual s'aprova l'RP, va suposar una reforma completa de la normativa reglamentària penitenciària de 1981.
- El text incorpora els avenços que s'han anat produint en el camp de la intervenció i el tractament dels interns i incideix, especialment, en el component resocialitzador de les penes i mesures de seguretat privatives de llibertat.

Bibliografia

ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J.; FERNÁNDEZ ARÉVALO, L.; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M. F. (2008). *Código Penitenciario*. Colección Códigos Básicos. Editorial Aranzadi S.A..