



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

El Régimen Disciplinario Penitenciario en España:  
aspectos problemáticos.

Autor

Olmo Morales de la Torre Verdejo

Director

Juan María Pemán Gavín

Facultad de Derecho  
2021



# Índice de contenido

<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>FINALIDAD Y FUNDAMENTO DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO PENITENCIARIO.....</b>	<b>10</b>
<b>LA RELACIÓN DE SUJECCIÓN ESPECIAL Y LA RESERVA DE LEY.....</b>	<b>13</b>
1. INICIOS Y CONCEPTO DE LAS RELACIONES DE SUJECCIÓN ESPECIAL.....	13
2. DEBILITAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y RSE.....	14
3. RESERVA DE LEY: VERTIENTE MATERIAL Y FORMAL.....	15
3.1 Garantía formal.....	15
3.2 Garantía material.....	17
4. LA POSIBLE VULNERACIÓN DE LA RESERVA DE LEY.....	17
<b>EL PROBLEMA DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.....</b>	<b>21</b>
1. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	21
2. INFRACCIONES MUY GRAVES (artículo 108 RP'81).....	22
3. INFRACCIONES GRAVES (artículo 109 RP'81).....	28
4. INFRACCIONES LEVES (artículo 110 RP'81).....	32
5. CONCLUSIONES.....	36
<b>EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO PENITENCIARIO: FASES Y PECULIARIDADES.....</b>	<b>36</b>
1. FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	36
1.1. Procedimiento ordinario. ....	37
a) Iniciación.....	37
b) Instrucción.....	38
c) Resolución.....	41
1.2. Procedimiento abreviado.....	44
2. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS DE DETERMINADAS PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO.....	45
2.1. Las limitaciones regimentales del art 75.1 RP y las medidas cautelares del art 243 RP....	45
2.2. Referencia al control jurisdiccional de la potestad disciplinaria de la Administración Penitenciaria. ....	48
2.3. Excepción al principio de ejecutividad de la sanción penitenciaria. ....	50
2.4. La problemática del procedimiento abreviado y el principio de legalidad.....	51

<b>EL AISLAMIENTO EN CELDA. PROBLEMÁTICA EN CUANTO A LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.....</b>	<b>53</b>
1. CASOS DE SUSPENSIÓN DE LA SANCIÓN. DEFICIENTE TIPIFICACIÓN DE ESTOS SUPUESTOS.....	54
2. LA POSIBLE CONCULCACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DERIVADA DEL AISLAMIENTO EN CELDA.....	56
3. EL AISLAMIENTO EN CELDA COMO POSIBLE VULNERADOR DEL ARTÍCULO 15 CE.....	61
<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>62</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>64</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>65</b>

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AP	Audiencia Provincial.
Art	Artículo.
CE	Constitución Española.
Cfr	Confróntese.
CP	Código Penal.
FJ	Fundamento Jurídico.
JVP	Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.
LECrim	Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
Pág	Página.
RP	Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.
RP'81	Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.
RSE	Relación de Sujeción Especial.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional..
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto entrar a dilucidar la problemática que suscita el Régimen Disciplinario Penitenciario en la actualidad en cuanto a la dudosa constitucionalidad del mismo, ya que se critica por parte de la doctrina, entre otras cosas, la ausencia del principio de legalidad tanto en su vertiente formal como en su vertiente material, además del debate que suscita la Relación de Sujeción Especial a la que se encuentran sometidos los internos, así como la manera en que se encuentran tipificadas las infracciones, conllevando todo ello una posible vulneración de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos penitenciarios.

El objeto de este trabajo, por otra parte, cumple también la misión de introducirme un poco más en el Derecho Penitenciario debido al interés personal en cuanto mi futura proyección profesional.

## I. INTRODUCCIÓN.

Nos encontramos con que España es, según nuestra Constitución, un Estado Social y Democrático de Derecho, propugnando esta en su artículo primero los valores superiores del Ordenamiento Jurídico Español (libertad, justicia e igualdad). A la vista de esto, debemos preguntarnos lo siguiente: ¿Persisten estos valores cuando un ciudadano entra internado en un centro penitenciario? ¿se flexibilizan dichos valores? ¿O desaparecen de modo absoluto? Este trabajo tiene por cometido responder a estas preguntas –además de destacar los aspectos procedimentales del sistema sancionador penitenciario, en cuanto este presenta diversas peculiaridades con respecto a otros–. En este primer epígrafe introductorio dedicaré unas líneas a definir qué entendemos por Régimen Disciplinario Penitenciario, así como a poner de manifiesto la normativa que lo regula y la metodología usada para la realización del trabajo.

El Régimen Disciplinario Penitenciario abarca el conjunto de normas que regulan las infracciones que los internos pueden cometer y las sanciones que pueden imponerse a los mismos por la comisión de esas infracciones disciplinarias, así como el procedimiento para la imposición de las mismas<sup>1</sup>.

---

1 DE VICENTE MARTÍNEZ, R y DE MARCOS MADRUGA, F., *Vademécum de derecho penitenciario*, 2ª edición, tirant lo blanch, valencia, 2019. pág 147.

La introducción de la pena privativa de libertad implicó también, según RENART GARCÍA, la creación de un Régimen Disciplinario dirigido a asegurar el orden y la disciplina y marcado por la dureza sancionadora, el desprecio hacia los derechos fundamentales y la ausencia de garantías procesales<sup>2</sup>.

De esta manera, el Régimen Disciplinario Penitenciario, antes de la Constitución Española no tenía otra finalidad que la de asegurar el orden y la disciplina en los centros penitenciarios, sin atender a los derechos fundamentales que toda persona por el hecho de serlo tiene.

Al promulgarse nuestra carta de derechos fundamentales, el artículo 25.2 del texto constitucional estableció que el condenado a pena de prisión, mientras cumpla condena, seguirá gozando de sus derechos fundamentales, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio de la sentencia. De esta manera, nuestra Constitución contempla una cláusula de excepción que permite que los derechos fundamentales de los internos se limiten por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria, reconociendo un status singular de los presos. En palabras de BENITO LÓPEZ, este artículo "marca un antes y un después en la legislación penitenciaria, al atribuir por un lado una finalidad resocializadora a la pena de prisión y de otro por reconocer con carácter general la vigencia de los derechos fundamentales del recluso"<sup>3</sup>.

Por lo tanto con la declaración de este artículo surge la necesidad de dictar una norma con rango legal que regule la vida en los establecimientos penitenciarios, creándose así la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria<sup>4</sup> y permitiendo una relación jurídica entre los internos y la Administración Penitenciaria.

---

2 Si tenemos en cuenta la regulación preconstitucional, el Decreto de 2 de febrero de 1956 por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prisiones, adaptado a la Ley de 15 de julio de 1954, en su artículo 2 propugna la necesidad de una labor reformadora de los internos, sin embargo en la práctica penitenciaria queda reflejado que la verdadera intención de los establecimientos penitenciarios de aquella época era el mantenimiento del orden y la seguridad de los mismos.

3 BENITO LÓPEZ, RAQUEL., "La relación jurídica penitenciaria". *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, ISSN 1575-720 xX, N° 15, 2007, pág 68.

4 De ahora en adelante LOGP.

Junto a la LOGP, dos años más tarde se dicta el Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario<sup>5</sup> que, si bien ha sido derogado en su mayoría por el actual Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario<sup>6</sup>, los artículos 108, 109 y 110 de este Reglamento del 81 siguen en vigor, siendo de especial interés en la medida en que estos tipifican las infracciones que los internos pueden cometer en el seno de esta relación jurídica para con la Administración Penitenciaria.

El Régimen Disciplinario Penitenciario por lo tanto se encuentra regulado en tres normas. En primer lugar tendríamos la LOGP, cuyo capítulo IV está dedicado a dicho régimen (desde el artículo 41 hasta el 45, ambos inclusive). En segundo lugar vemos que el RP'81 regula, como bien he señalado antes, las infracciones del régimen y, por último, el vigente RP'96, que dedica su título X al mismo, incluyendo en este las recompensas también.

En cuanto a la metodología utilizada para la realización del presente trabajo, me he apoyado, en primer lugar, en las fuentes normativas que regulan la materia, sobre las cuales me he referido anteriormente; del mismo modo he indagado en el análisis doctrinal que realizan diversos autores sobre el tema, que me ha ayudado a construir una idea propia sobre cómo se encuentra nuestro actual Régimen Disciplinario Penitenciario. A todo ello se suma el análisis jurisprudencial, tratando sentencias del Tribunal Constitucional, así como de Autos de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, que cobran notable importancia en cuanto son el cauce para resolver las cuestiones relativas a la imposición de sanciones en materia penitenciaria.

Sobre la estructura seguida a la hora de redactar el trabajo, en primer lugar abordaré la finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario, por cuanto la proclama del artículo 25.2 CE supone la inclusión de la finalidad resocializadora y reeducadora de los internos.

En segundo lugar trataré la polémica que suscitan las Relaciones de Sujeción Especial, al ser estas el cauce para la limitación de los derechos fundamentales de los internos, así como la reserva de ley, tanto en su vertiente material como formal.

---

5 De ahora en adelante RP'81

6 De ahora en adelante RP

En tercer lugar, realizaré un análisis de ciertas infracciones que, a mi modo de ver, suscitan problemas de legalidad, en cuanto la forma de redacción de estas se encuentra, en algunos casos, desfasada y plagada de conceptos jurídicos indeterminados.

En cuarto lugar es preciso abordar el procedimiento sancionador, por cuanto surgen novedades respecto a la normativa anterior, además de presentar notables diferencias respecto a otros procedimientos sancionadores.

Por último haré incapié en la sanción de aislamiento de celda, pues esta presenta problemas en cuanto a la tipificación de los casos de suspensión de la sanción, al igual que la problemática respecto a la conculcación del derecho a la libertad, así como la posible vulneración del artículo 15 CE, en cuanto esta puede conllevar un detrimento de la integridad física del sancionado.

## **II. FINALIDAD Y FUNDAMENTO DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO PENITENCIARIO.**

El Régimen Disciplinario Penitenciario, antes de la Constitución Española, como bien he señalado antes, no tenía otra finalidad que la de asegurar el orden y la disciplina en los centros penitenciarios, desentendiéndose de los derechos fundamentales de los internos.

De esta manera, con la aprobación de la Constitución Española la finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario ya no se limita a asegurar el orden y la disciplina en los centros penitenciarios. Proclama el artículo 41 LOGP que "el Régimen Disciplinario de los establecimientos se dirigirá a garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada", artículo que se ve desarrollado en el RP, en su art 231, en el que se pone de relieve que el Régimen Disciplinario Penitenciario ha de ser un estímulo para los presos, en cuanto este artículo apela al sentido de la responsabilidad y la capacidad de autocontrol de los internos.

Por lo tanto vemos cómo a la finalidad de asegurar el orden en los centros penitenciarios se suma la función de resocialización inspirada en el art. 25.2 CE y que se plasma en el art. 1 LOGP al establecer que dicha ley tiene como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados. Asimismo el art 71.1 LOGP establece que "el fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento". Sigue este artículo estableciendo que las funciones regimentales habrán de ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas.

El Tribunal Constitucional en su STC 11/2006, de 16 de enero de 2006 confirmó dicha finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario cuando en su Fundamento Jurídico 5º aclaró que "es evidente que el Régimen Disciplinario a que están sometidos los presos, que se encuentra directamente conectado con la peculiaridad específica de la regulación constitucional y legal de la situación de sujeción especial que caracteriza su relación con la Administración Penitenciaria, contempla la seguridad interna como uno de sus principales objetivos".

Así, con la redacción del vigente RP, se pone de manifiesto la pretensión en cuanto al abandono de la concepción autoritaria de la disciplina para que nuestra legislación penitenciaria sea acorde a las exigencias que precisa un Régimen Disciplinario en un Estado Social y Democrático de

Derecho. Esta proclama sin embargo propició que numerosos autores se cuestionaran que mediante sanciones disciplinarias se pudiera pretender la reeducación del interno.<sup>7</sup> (ARMENTA GONZÁLEZ- PALENZUELA, F.J y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V.)

Por otro lado, BUENO ARÚS, con una opinión distante a la de ARMENTA GONZÁLEZ PALENZUELA y RODRÍGUEZ RAMÍREZ considera que el sentido de la responsabilidad y la capacidad de autocontrol de los internos son aspectos del tratamiento reeducador y resocializador ínsitos en el art. 59.2 LOGP considerando que "todo ello constituye presupuestos necesarios para la realización de los fines de la actividad penitenciaria, conteniendo un precepto rector del ejercicio de la potestad disciplinaria por la Administración Penitenciaria que puede resultar sin duda fecundo en la práctica cuando se haya de revisar, en vía judicial, las sanciones impuestas o los fundamentos de la imposición"<sup>8</sup>.

RACIONERO CARMONA "por otro lado" apunta que el artículo 231.1 RP "modifica sustancialmente la finalidad de las normas disciplinarias" en el sentido de que sólo si la sanción tiene esa finalidad aseguratoria, podrá ser impuesta y, con ello, quedar fuera del Régimen Disciplinario la represión de conductas que, aún pudiendose englobar dentro de alguno de los bienes jurídicos protegidos, puedan ser sancionadas conforme a los preceptos generales de la normativa penal<sup>9</sup>.

En discrepancia con las posturas anteriores CALVET BAROT considera "un tanto pretencioso que el legislador haya tenido que recurrir a la finalidad resocializadora de la pena para introducir un nuevo elemento legitimador del Régimen Disciplinario, puesto que si bien este fin debe configurar toda la ejecución penal, también es cierto que el tratamiento penitenciario tiene ya sus propios instrumentos". Entiende por tanto CALVET BAROT que no es necesario atribuir a un

---

7 Entre ellos, ARMENTA GONZÁLEZ- PALENZUELA, F.J y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *Reglamento penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*. 2ª Ed. Editores: Alcalá de Guadaria (Sevilla) : 2001. Pág 362.

8 BUENO ARÚS, F., *Régimen disciplinario penitenciario*, en I concurso monográfico para jueces de vigilancia penitenciaria (Madrid, 13-16 noviembre 1995) Zaragoza, 1997, pag 293.

9 RACIONERO CARMONA, F., *Derecho penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*, Madrid, 1999. Editorial Dikynson pág 220.

régimen sancionador tan buenas intenciones, sino que hemos de considerar dicho régimen como un sistema esencial de control y de mantenimiento de un orden regimental, ejercido a través de un procedimiento sancionador<sup>10</sup>.

En mi opinión la función resocializadora y reeducadora queda en un segundo plano, pues desde una perspectiva realista el Régimen Disciplinario Penitenciario tiene como fundamento primordial el control y aseguramiento del orden en los establecimientos penitenciarios, si bien es cierto que nuestra Constitución entiende necesaria esta finalidad resocializadora para así amoldarse a un Estado Democrático y Derecho.

---

10 CALVET BAROT, G., "El Régimen Disciplinario Penitenciario", en Rivera Beiras, I. (Coord.): *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural*, 2ª ed. Revisada conforme al CP de 1995 y al RP 1996, Barcelona. 1996. Pág 225.

### III. LA RELACIÓN DE SUJECIÓN ESPECIAL Y LA RESERVA DE LEY.

#### 1. INICIOS Y CONCEPTO DE LAS RELACIONES DE SUJECIÓN ESPECIAL.

El término Relación de Sujeción Especial (de ahora en adelante RSE) aparece por primera vez en Alemania, con la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 14 de marzo de 1972, declarando esta que los derechos fundamentales de los internos en un establecimiento penitenciario sólo pueden ser limitados mediante o en base a una ley<sup>11</sup>. Con esta sentencia el TC alemán se aparta de la teoría de las Relaciones de Sujeción Especial, estableciendo que sería inconstitucional la limitación de los derechos fundamentales de las personas al pertenecer dicha relación a una norma administrativa.

Podemos definir estas RSE, tal y como explica LÓPEZ BENÍTEZ, como aquellas relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación<sup>12</sup>. Por lo tanto vemos que la razón de ser de las RSE en el Régimen Disciplinario Penitenciario no es otra que la justificación para limitar o flexibilizar ciertos derechos de los internos, quedando sujetos a esta relación para con la Administración.

Así, con la la STC 74/1985, de 18 de junio se admite la teoría de las RSE al establecer que "es claro que el interno en un centro penitenciario está respecto de la Administración en una Relación de Sujeción Especial de la cual deriva para aquella una potestad sancionadora disciplinaria". Posteriormente, la STC 129/1995, de 11 de septiembre dota a la Administración Penitenciaria de poder para que se limiten ciertos derechos fundamentales, imponiendo esta "que se proteja y facilite el ejercicio de los demás que no resulten necesariamente limitados".

---

11 BENITO LÓPEZ, R., "La relación jurídica penitenciaria". *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* 2007. Pág 59.

12 LÓPEZ BENÍTEZ, M., *La relación de especial sujeción del recluso con la Administración Penitenciaria*. Conferencia pronunciada en Melilla el día 22 de julio de 2013, dentro del curso *Alternativas a la prisión*. Pág 4.

## 2. DEBILITAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y RSE.

Según las líneas anteriores podemos afirmar que la teoría de las RSE a la que se encuentra sometido el preso es una línea ya consolidada en nuestro país, suponiendo ello un cauce jurídico-conceptual para la limitación de los derechos de los presos en el Sistema Penitenciario Español, "sin que este pueda implicar la eliminación de los derechos fundamentales e impedir que la justicia se detenga en la puerta de las prisiones"<sup>13</sup>. Así, la STC 74/1985, de 18 de junio, por la que se promueve recurso de amparo al considerarse vulnerado el art. 24.1 CE, versa sobre un interno que cometió la infracción grave del art. 109 RP'96 (insultar y faltar gravemente al respecto y consideración debidos a funcionarios). Sin embargo, tal recurso es desestimado al dictar la sentencia que "Es claro que el interno de un centro penitenciario está respecto a la Administración en una Relación de Sujeción Especial de la cual deriva para aquélla una potestad sancionatoria disciplinaria, cuyo ejercicio y límites se regulan en los arts [...]; que sea el Director del centro o un miembro de la Junta en quien aquél delegue los encargados de incoar el expediente y de decidir qué pruebas propuestas son convenientes (arts. 129.1 y 130.2 reformados), no tiene nada de anómalo ni de lesivo contra los derechos constitucionalizados en el art. 24.1".

En cuanto a la doctrina, nos encontramos con una posición crítica respecto a estas RSE. ASECIO CANTISÁN por un lado considera que se ha de abandonar la teoría de las RSE y considerar al interno como un sujeto más en sus relaciones con la Administración, ya que "la especialidad del Régimen Disciplinario Penitenciario no debe ir más allá de lo que su propia configuración exige: el mantenimiento del orden penitenciario, sin que ello sea o pueda servir de excusa para conculcar derechos ni para modificar principios que inspiran el resto de los regímenes disciplinarios"<sup>14</sup>. TÉLLEZ AGUILERA, A por otro lado argumenta que esta teoría sobre las RSE no es sostenible en un Estado de Derecho, al predominar la arbitrariedad de la Administración<sup>15</sup>, sin embargo el autor no parece ir más allá, quedando corta su explicación y poco fundamentada.

---

13 STC 192/1996 de 26 de noviembre de 1996. FJ 2º.

14 ASECIO CANTISÁN, H., "Régimen disciplinario y procedimiento sancionador", en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 1, Madrid, 1989, pag. 26

15 TÉLLEZ AGUILERA, A., *Seguridad y disciplina jurídica. Un estudio jurídico*. Entidad Social Bussiness. Madrid.1998. Págs 32 y ss.

Las consecuencias del uso de estas RSE en el Régimen Disciplinario Penitenciario conllevan, por lo tanto, la justificación para que las infracciones disciplinarias se tipifiquen en el RP y no en la LOGP, suponiendo una relajación del principio de legalidad que exige que las infracciones y sanciones administrativas se hallen sujetas a reserva de ley, consecuencias que trataremos en las siguientes líneas.

### 3. RESERVA DE LEY: VERTIENTE MATERIAL Y FORMAL.

La reserva de ley en cuanto al Régimen Disciplinario Penitenciario está reconocida en el artículo 25.1 CE, tal como ha señalado el TC reiteradamente que el término "legislación vigente" que contiene dicho artículo establece una reserva de ley en materia sancionadora<sup>16</sup>. Así, nos encontramos con que este precepto incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* que, a efectos de este trabajo, se extiende al ordenamiento sancionador administrativo.

De esta manera vemos que la reserva de ley comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, que refleja la trascendencia del principio de seguridad jurídica en los ámbitos de la libertad individual y se traduce en la necesidad de que las normas relativas a conductas ilícitas así como las sanciones estén prefijadas en una norma. La de carácter formal se refiere a que esas normas que se encuentran tipificadas lo estén en una norma con rango de ley y, en el ámbito que nos concierne, sería la LOGP.

#### 3.1 Garantía formal.

Tratando en primer lugar la garantía formal, encontramos que este principio de reserva de ley formal se encuentra recogido en el artículo 27 LRJSP, estableciendo este que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley. Así la garantía formal hace referencia al rango de las normas tipificadoras de las conductas y sanciones, que ha de ser legal y reglamentario para ser acorde con el art. 25.1 CE.

Al hablar de la garantía formal de la reserva de ley es preciso explicar cuáles son los criterios que adopta nuestro TC a la hora de determinar si se vulnera o no la reserva de ley, para ello me apoyaré en la STC104/2009, de 4 de mayo de 2009.

---

<sup>16</sup> Cfr. STC 25/2002 de 11 de febrero, FJ 4º.

La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, "tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley"<sup>17</sup>.

Nos encontramos con que lo que prohíbe el art 25.1 CE es la remisión de la ley al reglamento sin que se hayan determinado previamente los elementos esenciales de la conducta jurídica en la ley. Así la STC 104/2009, de 4 de mayo de 2009 establece que "El mandato del art.25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer"<sup>18</sup>.

Vemos pues que el artículo 25.1 CE sí que prohíbe la remisión al Reglamento, siempre que la regulación sea independiente y no esté subordinada a la ley, pero sí que se permite la colaboración reglamentaria.

Así, la garantía formal implica que en la ley deben determinarse los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previstos en la ley.

Por consiguiente queda claro que solamente por ley se puede afectar a los derechos fundamentales o utilizar la misma para limitar estos. En el caso que nos concierne vemos que el artículo 42 LOGP establece que los internos solamente serán corregidos en los casos establecidos en el reglamento, pudiendo ser estas infracciones faltas muy graves, graves y leves. Se observa por lo

---

17 STC 104/2009, de 4 de mayo de 2009. FJ 2º.

18 STC 104/2009, de 4 de mayo de 2009. FJ 3º.

tanto que hay una remisión por parte de la ley hacia el reglamento en cuanto a la tipificación de las infracciones.

### 3.2 Garantía material.

En cuanto a la garantía material, esta exige que las infracciones administrativas estén tipificadas de manera precisa y cierta, "imponiendo al legislador la obligación de configurar las normas sancionadoras con la mayor precisión posible, evitando las fórmulas vagas omnicomprendivas de cualquier conducta ilícita del sector de que se trate"<sup>19</sup>. Vemos sin embargo que el TC permite la utilización de conceptos jurídicos indeterminados "siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada"<sup>20</sup>.

Dicho esto, el siguiente punto a tratar será si tales exigencias de la reserva de ley se cumplen respecto al Régimen Disciplinario Penitenciario.

## 4. LA POSIBLE VULNERACIÓN DE LA RESERVA DE LEY

Antes de entrar a dilucidar si se conculca o no la reserva de ley, es preciso responder al por qué las infracciones disciplinarias se encuentran tipificadas en el RP'81:

El RP'81 se aprobó con posterioridad a la LOGP y, en él, se catalogaron las infracciones y sanciones. Posteriormente el 28 de septiembre de 1995, el Congreso de los Diputados procedió a modificar el art. 42 LOGP con el fin de añadir a la ley el catálogo de las infracciones que contenía el RP'81 y así cumplir la exigencia constitucional de que las infracciones y sanciones se hallaran en una norma con rango de ley estricta. Sin embargo el Pleno rechazó los artículos que el Senado promovió para que se cumpliera tal exigencia, modificándose solamente los artículos 29 y 38 LOGP. Así, el comportamiento del Congreso ha obligado a que mediante la Disposición Derogatoria Única del vigente RP se mantenga la vigencia de los artículos 108, 109, 110 y 111

---

19 CANO CAMPOS, T., *Sanciones administrativas*. Editorial Lefvbre. Pág 48.

20 Cfr. STC 69/ 1989, de 20 de abril, FJ 2º.

RP'81 y, por ende, ha supuesto que el problema de la reserva de ley en el Régimen Disciplinario Penitenciario perdure hasta nuestros días.

Hecha esta matización conviene entrar a analizar la posible vulneración de la le reserva de ley:

El principio de legalidad en su vertiente formal, como ya hemos aclarado, supone la necesidad de que se regulen por ley las infracciones disciplinarias, pudiéndose permitir la remisión al reglamento según los criterios que el TC marca y que ya hemos nombrado anteriormente. Así, el art 42 LOGP establece que "los internos no serán corregidos disciplinariamente sino en los casos establecidos en el reglamento y con las sanciones expresamente previstas en esta ley. Las infracciones disciplinarias se clasificarán en faltas muy graves, graves y leves".

Vemos por lo tanto que la LOGP hace una clara remisión al reglamento; ahora bien, parece claro que el artículo 42 se queda corto en dicha remisión pues sólo hace una clasificación de las infracciones, no cumpliéndose con los demás requisitos que establece el TC para que se pueda hacer una remisión de la ley al reglamento en cuanto a la tipificación de las infracciones, por lo que parece que se conculcaría el principio de legalidad en su vertiente formal, al no asegurarse completamente que la remisión al reglamento se ha hecho con todas las garantías debidas, pues vemos por ejemplo como la ley no contiene el núcleo esencial de la prohibición, poniéndose en tela de juicio que el reglamento dependa de la propia ley.

Por consiguiente vemos también que el artículo 27.1 LRJSP establece la necesidad de que las infracciones administrativas sólo puedan estar previstas mediante ley, vulnerándose de esta manera también este artículo por parte del artículo 42.1 LOGP. Además, el apartado 3 del citado artículo de la LRJSP añade que "las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes". Así, el artículo habla de unas infracciones que habrán tenido que establecerse previamente por vía legal, no habiendo en este caso ninguna infracción legalmente prevista con anterioridad al reglamento.

De esta manera queda patente una posible vulneración del principio de legalidad en su vertiente formal, siendo en mi opinión necesaria una reforma de la LOGP en la que se incluyan tipificadas las infracciones y sanciones ya no sólo para cumplir la exigencia del principio de legalidad, sino también para actualizar dichas infracciones y sanciones a nuestros días e incluso derogar alguna que carece de sentido.

Por otro lado, hemos de recordar que la pena privativa de libertad y, por añadido, el Régimen Disciplinario Penitenciario tiene una finalidad de resocialización y reeducación para con el interno, desprendiéndose esto del artículo 25.2 CE. Sin embargo, la doctrina del TC<sup>21</sup>, cuando menciona que "Las penas y medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción del penado", entiende esto, como "un mero mandato orientador, no susceptible de todas las garantías propias de los derechos fundamentales, para llevarlo a hacer efectivo"<sup>22</sup>.

En este sentido el TC<sup>23</sup> lo que hace es, como se ha explicado anteriormente, utilizar las RSE para reconocer la limitación del principio de legalidad, de manera que tal situación no es acorde con el Estado Social de Derecho, pues la eficacia de los derechos fundamentales reconocidos en el art 25.2 CE , en palabras de BENITO LÓPEZ, R. "pasa por la finalidad resocializadora atribuida a la pena en dicho precepto, y si reducimos las garantías a través de las cuales dicha finalidad puede ser efectiva, estaremos reduciendo con ello, de forma arbitraria, la efectividad de los demás derechos fundamentales del recluso"<sup>24</sup>.

BENITO LÓPEZ considera que la Administración Penitenciaria tiene como fin primordial proteger el buen orden y la seguridad de los establecimientos penitenciarios, dejando de un lado los fines que tienen asignadas las penas de prisión, esto es, reeducación y reinserción social, debiendo primar, según ella, estos fines de reeducación y reinserción frente al principio de prevención general (buen orden de las prisiones). Por lo que siguiendo esta tesis, las RSE solamente serían un cauce para conculcar el principio de legalidad, fundamentándose que estas relaciones son necesarias para

---

21 STC 2/1987, de 21 de enero.

22 BENITO LÓPEZ, R., "La relación jurídica penitenciaria". *Revista jurídica de la universidad autónoma de Madrid* 2015. Pág 70.

23 STC 73/1983, de 30 de julio.

24 BENITO LÓPEZ, R., "La relación jurídica penitenciaria". *Revista jurídica de la universidad autónoma de Madrid* . 2015. Pág 70.

el buen funcionamiento y orden de los establecimientos penitenciarios, dejando a un lado el fin primordial de las penas privativas de libertad y vulnerándose el sentido propio de un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro.

Para concluir con el tema referido, no está de más citar la afirmación de BENITO LÓPEZ, que con una posición totalmente contraria a las Relaciones de Sujeción Especial, parece reflejar su total oposición hacia la relación jurídica penitenciaria actual: "Seguir hoy en día manteniendo la tesis de voluntariedad para aceptar las relaciones de especial sujeción, y con ella justificar la quiebra del principio de legalidad y reserva de ley en lo que atañe a derechos fundamentales, significa en primer lugar olvidar el cambio sufrido en la forma de Estado y Gobierno"<sup>25</sup>.

Vemos por lo tanto 2 tesis para fundamentar la quiebra del principio de legalidad; la vulneración de la reserva de ley formal y, por otro lado la tesis de las RSE que limita la capacidad del interno a la hora de poder recurrir ante el TC, en cuanto no es posible realizar amparo para la salvaguardia de la finalidad resocializadora, siendo posible solamente recurrir ante los tribunales ordinarios.

En mi opinión respecto a la quiebra del principio de legalidad, comparto que no se cumplan las exigencias de la reserva de ley formal tal y como he explicado en líneas anteriores. En cuanto a las RSE como cauce para conculcar el principio de reserva de ley, he de decir que el hecho de que se reconozca la finalidad resocializadora en el Régimen Disciplinario Penitenciario habría de bastar para poder abrir la vía al recurso de amparo por violación del art. 25 CE, sin embargo, como apuntamos en líneas anteriores, esta finalidad queda a un segundo plano, por lo que parece que las garantías de la misma también, encontrándonos con una posible cuestión de inconstitucionalidad que debería ser subsanada, permitiendo a los internos acudir al Alto Tribunal para salvaguardar la finalidad resocializadora de dicho Régimen.

---

25 BENITO LÓPEZ, R., "La relación jurídica ...". Pág 64.

## IV. EL PROBLEMA DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.

### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Anteriormente en este trabajo se ha hablado sobre la reserva de ley en sentido material, esto es, los principios de tipicidad y taxatividad, que aluden a "las características del contenido de la norma, a la formulación del supuesto de hecho y a la determinación de la consecuencia jurídica"<sup>26</sup>. Con esto nos referimos a que las infracciones administrativas han de estar tipificadas de una manera clara e inequívoca, garantizándose así la seguridad jurídica de los destinatarios de estas, pues en caso contrario podría quedar al arbitrio de la propia Administración Penitenciaria lo que se considera infracción o no. Sin embargo, en la realidad son incontables los casos en que aparecen conceptos jurídicos indeterminados, conllevando esto una zona de incertidumbre pues tales conceptos "no delimitan la realidad a la que se refieren de una forma clara e inequívoca, sino que lo hacen de forma abierta y flexible" siendo necesario que para que estos conceptos no vulneren el mandato <<lex certa>> es preciso que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia<sup>27</sup>.

En el Régimen Disciplinario Penitenciario, a la hora de tipificar las infracciones vemos una falta de claridad e imprecisión en estas, lo que da paso a cuestionarse si tales infracciones cumplen con el principio de tipicidad o, por el contrario, lo vulneran.

Es preciso señalar que el artículo 233 RP, que establece la correlación de infracciones y sanciones, nos remite al RP'81, en cuanto las infracciones se encuentran tipificadas en este último, pese a estar ya derogado. Así, conviene realizar un análisis de las distintas infracciones contempladas en el RP'81 que, en mi opinión presentan dudas a la hora de cumplir con el principio de tipicidad y, por tanto de su posible inconstitucionalidad. En primer lugar trataré las infracciones muy graves (art. 108 RP'81); a continuación las infracciones graves (art 109 RP'81) y, por último, las infracciones leves (art 110 RP'81).

---

26 CANO CAMPOS, T., *Sanciones administrativas*. Editorial Lefebvre. Pág 49.

27 Así lo establece la STC 69/1989, de 20 de abril, en el párrafo 5º, FJ 1º.

## 2. 2. INFRACCIONES MUY GRAVES (artículo 108 RP'81)

En este apartado he destacado seis de las infracciones que se encuentran tipificadas como muy graves y que, a mi modo de ver, son problemáticas en cuanto se pone en tela de juicio su legalidad. Estas infracciones son las del artículo 108 RP'81, en concreto, sus letras B),C),D),E),F) e I).

Entre las infracciones muy graves hemos de destacar en primer lugar la infracción del artículo 108. B) RP'81, que establece que es infracción muy grave "agredir, amenazar o coaccionar a cualesquiera personas dentro del establecimiento o a las autoridades o funcionarios judiciales o de instituciones penitenciarias, tanto dentro como fuera del establecimiento si el interno hubiera salido con causa justificada durante su internamiento y aquéllos se hallaren en el ejercicio de sus cargos o con ocasión de ellos".

En esta infracción nos encontramos con una contradicción entre el RP y la LOGP, al establecerse en el artículo 231.2 RP que "el Régimen Disciplinario se aplicará tanto dentro de los centros penitenciarios como durante los traslados, conducciones o salidas autorizadas que se realicen". Por otro lado tenemos que el artículo 41.1 LOGP establece que "el Régimen Disciplinario Penitenciario de los establecimientos se dirigirá a garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada". Vemos por lo tanto una vulneración del principio del principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 CE, legitimando así la inaplicabilidad del precepto por vulnerar la Constitución. Además esta tesis se ve respaldada por el artículo 6 LOPJ, cuando establece que "los jueces y tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa" así como por la previsión que hace nuestro Código Civil dictando que carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior (art 1.2 CC).

Si bien hemos dicho que resulta totalmente justificable la inaplicación de dicho precepto, hay que contrastar esta infracción con la del art 110.f) RP'81, que establece como falta leve "cualquier otra acción u omisión que implique incumplimiento de los deberes y obligaciones del interno, produzca alteración en la vida regimental y en la ordenada convivencia y no esté comprendida en los supuestos de los artículos 108 y 109, ni en los apartados anteriores de este artículo". Este precepto hemos de relacionarlo a su vez con el artículo 4.1.c) LOGP que obliga al interno a mantener una normal actitud de respeto y consideración con los funcionarios y jueces,

tanto en los establecimientos penitenciarios como fuera de ellos cuando se deba esto a traslados, conducciones o prácticas de diligencias. Pues bien, si ponemos esto en relación de nuevo con el art 108.b) RP'81, se observa una absoluta identidad de sujetos pasivos y la evidente inclusión de conductas de agresión, amenaza y coacción dentro de la expresión "normal actitud de respeto y consideración". Así la tesis que elabora RENART GARCÍA es la de aplicar el art 108 b) para los supuestos en que se produjeran en el centro penitenciario, mientras que para los casos en que se produjeran fuera del mismo se aplicaría la falta leve del art 110.f), no vulnerándose así el principio de jerarquía normativa por cuanto que la remisión reglamentaria lo sería a la LOGP<sup>28</sup>.

Sin embargo esta teoría según el propio autor parece inaceptable puesto que el art. 110.f) exige que el incumplimiento de deberes y obligaciones del interno produzca alteración en la vida regimental y en la ordenada convivencia, lo que restringe necesariamente el ámbito espacial de realización de dichas conductas al interior de los establecimientos<sup>29</sup>.

En mi opinión la argumentación que da RENART GARCÍA es lógica, pues en sus argumentos no parece haber error al fundamentar la vulneración del principio de jerarquía que se da en el caso, si bien también creo que se busca una contradicción innecesaria entre reglamento y ley de forma teórica, pues si hacemos una interpretación extensiva del artículo 41.1 LOGP, dicho precepto puede suplir los problemas prácticos que presenta esta infracción, pues al fin y al cabo este artículo es el que establece los objetivos del Régimen Disciplinario.

Para finalizar con esta infracción no está de más plasmar la propuesta de TELLEZ AGUILERA, que suprime toda concreción en el sujeto pasivo, calificando como falta muy grave "agredir, maltratar de obra, amenazar o coaccionar a cualquier persona tanto dentro del establecimiento como durante los traslados, conducciones o salidas autorizadas que los internos realicen".

La segunda infracción muy grave a analizar sería la del artículo 108. C) RP'81, que consiste en: "agredir o hacer objeto de coacción grave a otros internos".

---

28 RENART GARCÍA F., *El Régimen Disciplinario Penitenciario en el Ordenamiento Penitenciario Español: Luces y Sombras*. Publicaciones Universidad de Alicante. 2002. Pág 86.

29 RENART GARCÍA F., *El Régimen Disciplinario Penitenciario...* Pág 87.

Esta infracción presenta graves deficiencias técnico-jurídicas, produciéndose "una injustificable equiparación valorativa y sancionadora de conductas que atentan a bienes jurídicos dispares: la integridad corporal y la salud respecto de la conducta de agresión y libertad de obrar con carácter inmediato y excluyente en el caso de las coacciones"<sup>30</sup>.

Así, la primera de las conductas consiste en agredir a otro interno, debiendo entenderse por agresión en el ámbito penitenciario "las acciones violentas de ataque o acometimiento de un interno contra otra persona en el marco de un establecimiento penitenciario, o fuera de él, si el interno hubiera salido con causa justificada durante su internamiento".<sup>31</sup>

Dentro de las conductas agresoras la doctrina entiende que hay que diferenciar entre una agresión con resultado de malos tratos y una agresión que cause lesiones. Por lesión hemos de entender un daño o detrimento corporal causado por una herida, un golpe o una enfermedad<sup>32</sup>. Ahora bien, resulta necesario explicar qué entendemos por detrimento corporal, para lo cual la STS 998/2020, de 19 mayo de 2020 dicta que debemos entender como tal los hematomas, equimosis, contusiones, arañazos, escoriaciones y demás de parecida especie que suponga una mutación de los tejidos epitelial o subcutáneo de pequeña monta<sup>33</sup>, aunque no requiera si quiera una primera asistencia facultativa<sup>34</sup>.

En cambio, el maltrato de obra serán todas aquellas conductas que consistan en un zarandeo, bofetada, patada, puñetazo, empujón o tirón de pelos<sup>35</sup>, sin que conlleven un resultado lesivo.

---

30 En este sentido, coinciden RENART GARCÍA, así como CERVELLÓ DONERIS, en *El delito de coacciones en el Código penal de 1995*, Valencia, 1999, pág 21.

31 SANZ DELGADO, E., *Agresiones físicas* En García Valdés C. (Dir.): *Diccionario...*, Ob. Cit pág 36.

32 Definición extraída de la RAE

33 Cfr STS Penal Sección 1 del 19 de mayo de 2020 (ROJ: STS 998/2020)

34 GARCÍA ALBERO, R., *Faltas contra las personas*, en Quintero Olivares, G y MORALES PRATS, F: *Comentarios al nuevo Código Penal*, 2ª ed., Elcano, 2001, pág 2384.

35 En este sentido, la STS 11 de mayo de 1992 ( RJ 1992/3854) considera como falta de malos tratos la acción de empujar a otro; la STS de 12 de marzo de 1993 ( RJ 1993/2379) califica de malos tratos el dar una patada así como un puñetazo y, en el mismo sentido, la STS 13 de diciembre de 1999 (RJ 1999/8589) establece como malos tratos la

A la vista de lo explicado anteriormente, no parece acertado que se califique como una falta muy grave el hecho de que un preso tire de los pelos a otro o empuje y no le provoque una lesión grave, perdiendo dicha conducta la reprochabilidad en comparación con lo que si puede ser una lesión grave, menoscabando así la integridad física de otro interno de forma significativa. Al respecto, hemos de recordar que la sanción de aislamiento en celda se puede imponer cuando el preso manifieste reiteradamente conductas violentas, Ahora bien ¿Es acertado imponer a un interno la sanción de aislamiento en celda –sabiendo que esta conlleva la más profunda limitación de derechos– por el hecho de que ha empujado o tirado de los pelos a otro interno en reiteradas ocasiones?

La tercera infracción muy grave que sustenta problemas es la "La resistencia activa y grave al cumplimiento de las órdenes recibidas de autoridad o funcionario en ejercicio legítimo de sus atribuciones" que se encuentra regulada en el artículo 108. D) RP'81.

Por resistencia activa y grave debe entenderse, de acuerdo con la jurisprudencia penitenciaria "aquella conducta que se opone a una orden legítima y concreta por medio de una reacción física y abiertamente violenta"<sup>36</sup>. El problema de esta infracción surge cuando hay órdenes por parte de los funcionarios que pueden ser contrarias a los derechos fundamentales de los presos<sup>37</sup>.

En el Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 12/10/11 se resuelve la cuestión acerca de si el interno se resiste a cumplir las órdenes recibidas por un funcionario. En este caso el interno se niega a introducirse en el coche policial para diligencias alegando que quería hacerlo en una ambulancia. El interno interpuso recurso y acabó estimándose por entenderse que es problema suyo no querer ir al hospital en el coche policial, debiendo asumir él mismo las consecuencias, pero en ningún caso se puede considerar que haya una resistencia grave

---

acción de coger por los pelos.

36 Auto del JVP de Soria de 19 de diciembre de 1994.

37 RENART GARCÍA señala como derechos fundamentales que chocan contra las órdenes de los internos la intimidad o la dignidad personal y, en este sentido el Auto del JVP de Zaragoza de 28 de enero de 1992 estimó el recurso del interno, dejando sin efecto la sanción impuesta por cuanto el Juzgado de Instrucción de Daroca autorizó que se practicara un cacheo a los internos utilizando rayos X. Esta medida sólo podía ser impuesta por el órgano jurisdiccional anteriormente citado puesto que implicaba una restricción de un derecho fundamental (intimidad) y la afectación del mismo queda guardado a una decisión judicial.

o activa a cumplir las órdenes del funcionario, dado que esta no era legítima. Por lo tanto en este caso concreto vemos cómo el JVP considera que prevalecen los derechos fundamentales del interno, además de no tener sustento la orden impartida por el funcionario, pues sólo las órdenes legítimas de la autoridad engendran el deber correlativo de acatamiento, que no surge si el que lo ordena no es competente o el mandato no reviste las formalidades legales<sup>38</sup>.

En cuarto lugar, nos encontramos con la infracción tipificada en el art. 108.E) RP'81, que consiste en "intentar, facilitar o consumir la evasión".

Respecto a esta infracción, hay que destacar que la misma adolece de gran vaguedad a la hora de redactarse, dejando varias cuestiones en el aire que la jurisprudencia, de manera contradictoria, ha intentado resolver, dictando esta sentencias totalmente opuestas entre sí.

Un tema polémico con dicha infracción es si contempla como evasión el no reingresar al centro penitenciario tras haber obtenido un permiso de salida. En este sentido, el Auto de JVP de Murcia de 7 de junio de 1991 dicta negativamente al establecer que "el recurrente no trata de evadirse para conseguir una libertad que goza en plenitud natural en aquel momento al estar disfrutando de un permiso penitenciario de salida, aunque técnicamente siga siendo penado". Por otro lado, nos encontramos con que el Auto del JVP de Soria de 20 de marzo de 1992 considera consumada la evasión "al quedar acreditado que el interno no reingresó en el centro penitenciario de Soria el día 08-09-1991 a la finalización de un permiso extraordinario de dos días que le había sido concedido permaneciendo evadido hasta su captura e ingreso en el centro penitenciario de Granada el 17-01-1992 donde fue trasladado al centro de Soria".

En cuanto a la doctrina, también encontramos posiciones que difieren. FERNÁNDEZ ARÉVALO Y MAPELLI CAFFARENA opinan que el hecho de que el interno no vuelva a la prisión daría por consumada la infracción, si bien matizan que esto no debe afectar a los internos que en un corto periodo de tiempo, acaban regresando por sí solos al centro, siendo esto más bien una infracción de los arts. 109 o 110.b) del RP'81<sup>39</sup>. Por otra parte, ASECIO CANTISÁN piensa que la evasión pacífica –como puede ser disfrutar de un permiso de salida– no perturba el orden o

---

38 STS nº 6089/1989 (Sala Segunda – Sección 1), de 5 de julio.

39 FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y MAPELLI CAFFARENA, B., *Práctica forense penitenciaria*, 1ª ed. Madrid, 1995. pág 146.

la seguridad del centro penitenciario, por lo que tampoco se quebraría la finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario<sup>40</sup>. Sin embargo no hemos de olvidar que el interno sigue sujeto a la RSE, que se debilita pero sigue estando ahí, además de que la finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario no se limita al orden en el establecimiento, sino que también hay que atender a la reinserción social del penado, por lo que se puede poner en duda que la doble finalidad del Régimen Disciplinario no se quiebre. Yo creo que tras la concesión de un permiso de salida, el retraso de la vuelta no podría considerarse como consumada la evasión, si bien su no retorno sí la consumaría.

De esta manera, podemos observar que esta infracción muestra deficiencias a la hora de una interpretación unánime, debiéndose, en mi opinión, proceder a una nueva reformulación del precepto.

La quinta infracción muy grave que resulta de interés analizar a efectos de este trabajo es la tipificada en el art. 108. F) RP'81, esto es, "inutilizar deliberadamente las dependencias, materiales o efectos del establecimiento o las pertenencias de otras personas causando daños de elevada cuantía".

Esta es, según la doctrina, una de las infracciones que más problemática suscita debido a la deficiencia técnica que presenta a la hora de redactar la misma por el elemento *elevada cuantía*, que supone una valoración subjetiva que debe ser interpretada por la Administración Penitenciaria<sup>41</sup>, diferenciándose esta infracción con la falta grave del artículo 109.e) RP'81 en ese elemento de elevada cuantía.

Sin embargo, en la realidad nos encontramos con que las comisiones disciplinarias no hacen una tasación verificada del daño, sino que es el Director quien realiza, de manera orientativa, dicha tasación del daño causado, pudiendo crear esto diferencias entre los distintos centros al impregnarse de gran subjetivismo la aplicación de esta infracción y, por tanto, no pudiendo aplicarse uniformemente dicha infracción.

---

Este problema se plasma en la jurisprudencia penitenciaria. En el Auto del Juzgado de 40 ASECIO CANTISÁN, H., "El Régimen disciplinario y procedimiento sancionador", en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. Extra 1, Madrid. 1989. Págs 29.

41 Cfr. COLMENAR LAUNES, ANGEL., *El Régimen disciplinario y su procedimiento en el sistema penitenciario español*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2015. Pág 182.

Vigilancia Penitenciaria de La Coruña de fecha 16/05/11 se rebaja la calificación a falta grave del artículo 109. e), al no haberse valorado los daños. En este caso la interna, en el reparto de la cena, se dirigió al baño y comenzó a golpear la puerta, ordenándole las funcionarias que cesara en su comportamiento, a lo que la interna contestó: "hago lo que me da la gana, déjame tranquila". Tras ello, la interna cogió una silla y la estampó contra la pared y por ello se le interpuso falta muy grave del artículo 108. F) RP'96. Sin embargo, no se pudo probar que los daños causados fueran de elevada cuantía, por lo que se recalificó la falta como un supuesto de infracción grave del art 109.e).

La sexta y última infracción muy grave a destacar es "Atentar contra la decencia pública con actos de grave escándalo y trascendencia", tipificada en el art 108. I) RP'81.

El problema de esta infracción la encontramos en el término *decencia pública*, siendo esta el bien jurídico protegido. Este término se encuentra ya obsoleto en nuestro días y parece no ser acorde con la realidad social actual, careciendo de todo sentido para los fines del Régimen Disciplinario Penitenciario y por ello se aboga a la desaparición de la misma, teniendo además como problema la inseguridad jurídica que esta crea.

Prueba de ello la encontramos en el Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Jaén de fecha 08/08/11, por el que se le impuso esta falta a un interno debido a que el día 27 de mayo de 2011 el interno se dirigió a la ventana de la garita donde estaba una funcionaria haciendo gestos tocando sus genitales, resoplando y diciendo "si yo la pillara". Así el JVP estimó que la calificación de los hechos como falta del art. 108.i) RP'81 no es correcta ya que "la infracción debe considerarse como una falta de desconsideración con la autoridad tipificada en el artículo 109 a) del citado cuerpo legal y ello porque no hay grave escándalo y trascendencia, como exige el precepto, ni siquiera publicidad en sentido estricto"<sup>42</sup>.

### 3. INFRACCIONES GRAVES (artículo 109 RP'81)

Las infracciones graves se encuentran reguladas en el artículo 109 RP'81, destacando entre ellas –en cuanto suscitan problemas de legalidad– las letras A), F) y G).

La primera de ellas sería la tipificada en el art. 109. A) RP'81, que establece como infracción

---

<sup>42</sup> Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Jaén de fecha 08/08/11.

grave la acción de "calumniar, injuriar, faltar gravemente al respeto y consideración debidos a las autoridades, funcionarios y personas del apartado b) del artículo anterior, en las circunstancias y lugares que en el mismo se expresan"<sup>43</sup>.

Esta infracción hay que analizarla partiendo de que contiene 4 modalidades distintas:

La primera modalidad sería la conducta de "calumniar" entendiendo esto como la imputación de un delito hecha con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio a la verdad. El elemento subjetivo del tipo se refiere al propósito de atentar al honor y a la fama del sujeto pasivo, requiriéndose que la imputación sea falsa<sup>44</sup>.

La segunda modalidad es la de "injuriar", que se define en el art. 208 CP como "la acción o expresión que lesionan la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación".

La tercera modalidad sería "insultar", si bien, según RENART GARCÍA la utilización de este verbo ha perdido la razón de ser, además de otros, que se muestran en contra de la interpretación al considerar que la expresión "insulto" es arcaica, debiendo identificarse con la acción de injuriar<sup>45</sup>.

Por último "faltar gravemente al respeto y consideración debidos" es la cuarta modalidad, que, según COLMENAR LAUNES, reviste un concepto jurídico indeterminado en el cual entrarían casi todas las conductas que atentan contra la dignidad de las personas siendo sujetos pasivos todas las personas que no sean internos<sup>46</sup>. Apunta RENART GARCÍA que esta es "una infracción

43 Resulta llamativo que en la propia tipificación se haga mención expresa a dos delitos tipificados en el Código Penal,—calumniar e injuriar— pues lo ordinario al cometer un delito sería ir por la vía penal, poniéndose de manifiesto que el Régimen Disciplinario Penitenciario es un Régimen distinto a los demás, puesto que en otros regímenes disciplinarios no se contempla como infracción la comisión de un delito, lo que nos lleva a afirmar que este es un Régimen Disciplinario que presenta diversas peculiaridades si lo comparamos con otros.

44 RENART GARCÍA F., *El Régimen Disciplinario Penitenciario...* Pág 119

45 Entre otros, CÓRDOBA RODA, J., *Comentarios al código Penal, tomo III*, Barcelona. 1978. pág 543.

46 COLMENAR LAUNES, A., *El Régimen Disciplinario y su procedimiento en el sistema penitenciario español*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Págs 189-190.

desfasada, propia de las épocas en las cuales la dignidad de la persona admitía graduaciones en función de su posición en la pirámide social o de su mayor o menor consideración en el ámbito profesional"<sup>47</sup>.

A modo de ejemplo RENART GARCÍA se apoya en el Auto del JVP de Soria de 6 de octubre de 1992, en el cual se sanciona a un interno por solicitar del médico de la prisión que le diera medicación para varios días y no traxilium , que es lo que le recetaron, añadiendo el interno que si no se la daban se "chinaría". Finalmente el JVP calificó la infracción como falta grave del art 109.a) RP'81 "ya que las exigencias planteadas por el interno, el tono empleado, las expresiones proferidas y la pertinaz y agitada conducta desplegada, constituye una falta grave de desconsideración y respeto frente al funcionario médico"<sup>48</sup>. Sin embargo, afirmar que dicha infracción se encuentra desfasada parece arriesgado, pues no por el hecho de que se haya aplicado mal esta infracción hemos de suponer que es inútil. En mi opinión la solución pasa por reformular el precepto, acomodándolo a la actualidad e intentando plasmar esos conceptos jurídicos indeterminados de una manera más clara, si bien esto no es tarea fácil.

Por último, la cuarta acción que constituye la infracción del art. 109.a) RP81 es faltar gravemente al respeto y consideración debidos a los sujetos pasivos descritos en el art. 108.b) RP81, concepto jurídico indeterminado en el cual se englobarían la casi totalidad de conductas atentatorias a la dignidad de las personas, siendo sujetos pasivos la totalidad de personas que no tienen la condición de internos. Quizás sería más correcto reformular este cuarto supuesto del art. 109.a) RP'81 limitando los sujetos pasivos a la autoridad o sus agentes, en concreto al personal penitenciario. El bien jurídico protegido no debería ser otro que el principio de autoridad como una manifestación inherente al mantenimiento del buen orden y a la seguridad del establecimiento penitenciario.

La segunda infracción grave a analizar, la del artículo 109. F) RP'81, consiste en "Introducir, hacer salir o poseer en el establecimiento objetos que se hallaren prohibidos por las normas de régimen interior".

---

47 RENART GARCÍA F., *El Régimen Disciplinario Penitenciario...* Pág 121.

48Auto del JVP de Soria de 6 de octubre de 1992.

Esta infracción hay que relacionarla necesariamente con el artículo 51 RP, que establece cuáles son los objetos no autorizados, así como con las normas de régimen interior de cada centro penitenciario, que son elaboradas por el Consejo de Dirección.

TÉLLEZ AGUILERA propone una nueva redacción de dicha infracción, sancionándose el "intentar introducir, poseer o tener ocultas a su disposición dentro del establecimiento o hacer salir clandestinamente del mismo objetos o sustancias que se hallaren prohibidos por la legislación penitenciaria o por las normas de régimen interior"<sup>49</sup>.

Por otro lado esta infracción adolece también del problema de que la misma no establece distinción en función de lo grave o peligroso que pueda llegar a ser el objeto que se posea, pues no tiene sentido que tenga la misma consecuencia jurídica, por ejemplo, la posesión de una pistola que la posesión de una tijera.

Sin embargo, lo que más reprochable parece de esta infracción es que los distintos establecimientos penitenciarios creen sus normas y, con ello, se creen diferencias entre estos, siendo en algunos casos más laxos y, en otros, más restrictivos, quebrándose así un principio tan esencial como es el de igualdad, sin aparente justificación, por lo que deberían darse los mismos criterios por parte del Estado para conseguir una unificación de las normas de régimen interno y así conservar dicho principio de igualdad y no discriminación.

Es por ello que la doctrina entiende necesaria una reformulación de dicha infracción<sup>50</sup>.

Por último el artículo 109. G) RP'81 establece como infracción grave "Organizar o participar en juegos de suerte, envite o azar, que no se hallaren permitidos en el establecimiento".

Esta infracción genera controversias en la doctrina, abogando unos su mantenimiento, mientras que otros creen que carece de fundamento. Si nos basamos en la situación del centro penitenciario Brians 1 –sobre el que hablaré en las próximas líneas– vemos que esta infracción no

49 TÉLLEZ AGUILERA, A., *Seguridad disciplinaria penitenciaria. Un estudio jurídico*, Madrid. 1998. Pág. 243.

50 En este sentido RENART GARCÍA, F. propone dicha reformulación para que sancione "aquellas conductas que sean susceptibles de poner en peligro o lesionar exclusivamente la seguridad o consecución de una convivencia ordenada conforme a lo proclamado en el art 41. LOGP", tal y como se desprende de su obra *El Régimen Disciplinario Penitenciario en el ordenamiento penitenciario español: luces y sombras*. Pág. 131.

se aplica casi nunca. No obstante, hay quienes abogan por su mantenimiento porque esta protege el bien jurídico *buen orden regimental* al tenerse en cuenta que el jugar a juegos de este tipo puede conllevar la realización de apuestas y, con ello la generación de deudas entre los internos y las posibles represalias como forma de cobro por parte de los mismos.

Así, a modo de ejemplo de su poca utilidad tenemos la situación del centro penitenciario Brians 1, que entre el año 2000 y el 2014 tiene una población de entre 1264 y 1789 internos, habiendo sido esta infracción sancionable solamente en 3 casos<sup>51</sup>. Sin embargo hay que atender a la realidad cotidiana en los establecimientos penitenciarios, pues difícil es saber si realmente los internos en las prisiones no organizan juegos ilegales con apuestas, dado que en el supuesto de realizarse estos lo harían a escondidas. Por ello entiendo que sí cabe la generación de deudas, lo que conllevaría a una alteración del buen orden de la prisión, debido a las posibles represalias que podrían darse entre los internos para el pago de las deudas. De esta manera, entiendo que se debe mantener esta infracción.

#### 4. INFRACCIONES LEVES (artículo 110 RP'81)

Las infracciones leves las encontramos tipificadas en el art 110 RP'81, entre las cuales destacan la letra A), la letra B), la letra C) y, por último, la letra F).

El artículo 110. A) RP'81 establece como falta leve el "Faltar levemente a la consideración debida a las autoridades, funcionarios y personas del apartado b) del 108 en las circunstancias y lugares que en el mismo se expresan".

El término "*faltar*" que se utiliza en esta infracción, entendido como "tratar con desconsideración o sin el debido respeto a alguien"<sup>52</sup>, adolece de una gran carga de subjetivismo, conduciendo este término a conculcar la seguridad jurídica, al utilizarse conceptos indeterminados y vagos. Sin embargo hay que tener en cuenta que en este tipo de infracciones es difícil no hacer uso de tales conceptos.

---

51 Ver Anexo I. Datos obtenidos del SIPC (Sistema Informatic Penitenciari Català) del Departamento de Justicia de la Generalidad de Catalunya. Centro Penitenciario Brians 1. Año 2005: 2 sanciones por comisión falta 109.g) RP 1981. Año 2011: 1 sanción.

52 Definición extraída de la RAE

A modo de ejemplo, el Auto del JVP de Madrid (núm. 1) de 13 de octubre de 1991 estimó el recurso y revocó la sanción que se le impuso a un interno por decirle al funcionario que era un borde. Dicho esto, entiende el Juzgado que hay que tener en cuenta el ambiente y la procedencia social de los internos, así como el lenguaje habitual entre la juventud en las prisiones.

En mi opinión creo que la presente infracción debería mantenerse como tal, si bien es cierto que la jurisprudencia debería tratar los conceptos jurídicos indeterminados que la misma presenta.

En segundo lugar, la letra B) del artículo 110 RP'81 establece como falta leve "La desobediencia de las órdenes recibidas de los funcionarios de instituciones penitenciarias en ejercicio legítimo de sus atribuciones que no causen alteración de la vida regimental y de la ordenada convivencia".

La presente infracción resulta para la mayor parte de la doctrina una flagrante conculcación de la finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario, suponiendo un exceso reglamentario y una extralimitación a los fines de protección del orden y la seguridad del establecimiento penitenciario, conculcándose gravemente los fines que inspiran el Régimen Disciplinario<sup>53</sup>.

POLAINO NAVARRETE añade también que esta infracción presenta un excesivo formalismo carente de correlato sustancial, debido a la posibilidad de cuestionarse la descripción de una conducta de desobediencia puramente formal, sin incidencia alguna en la vida regimental y en la ordenada convivencia del centro<sup>54</sup>.

Por otra parte FERNÁNDEZ ARÉVALO y MAPELLI CAFFARENA se apoyan en que los JVP sí aplican esta falta debido a que consideran que la desobediencia a una orden legítima sí genera una alteración en los establecimientos penitenciarios<sup>55</sup>.

Así, vemos que la infracción adolece de fundamento según varios autores, abogando la

---

53 RENART GARCÍA, F., *El Régimen Disciplinario*.... Págs 145-146

54 POLAINO NAVARRETE., *Estudios penitenciarios*. Córdoba. 1988. Pág 157

55 FERNÁNDEZ ARÉVALO, L y MAPELLI CAFFARENA, B., *Práctica forense penitenciaria* 1ª ed., Madrid. 1995. Pág 149.

mayoría de la doctrina la supresión de la misma. En mi opinión creo que una infracción ha de conculcar la finalidad del Régimen Disciplinario, esto es, la alteración de la vida regimental y la ordenada convivencia. En este caso es la propia norma la que establece que la comisión de la infracción no conlleva el quebranto de dicha finalidad, por lo que parecería que no tendría sentido mantener la infracción. No obstante no hay que olvidar que a la finalidad nombrada anteriormente se suma la finalidad de reinserción y resocializadora, que en mi opinión es lo que hace que la infracción siga teniendo fundamento y, por ello, deba mantenerse.

Por consiguiente analizaremos el artículo 110. C) RP'81, que consiste en "Hacer uso abusivo y perjudicial de objetos no prohibidos por las normas de régimen interior".

Nos encontramos de nuevo ante una falta cargada de subjetivismo, pues "una aplicación literal de este precepto permite castigar conductas absolutamente reglamentadas como puede ser el abusar de la comida si esto trae consigo algún tipo de dolencia o enfermedad"<sup>56</sup>.

Analizando dicha infracción, vemos por lo tanto una ausencia de objetividad en la misma debido a la expresión "uso abusivo", dando a los funcionarios un poder discrecional a la hora de considerar si se ha cometido dicha falta o no. Así, se observa que hay una falta de seguridad jurídica, además del dudoso fundamento que la conforma<sup>57</sup>.

El Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de La Coruña de fecha 05/08/11 resuelve inaplicando esta infracción. En este caso al interno se le incautaron una gran cantidad de tarjetas telefónicas descargadas y un termo metálico, pero aparte de este hecho constatado de la posesión de los objetos, nada se acredita acerca de su uso abusivo o perjudicial ni si el resultado lesivo ha recaído sobre el objeto mismo o sobre el interno.

Determina de esta manera que "falta un elemento fáctico esencial para dar lugar a la infracción por lo que no cabe sino estimar el recurso dejando sin efecto la falta disciplinaria y su sanción". En el citado auto, además, se pone de manifiesto que "la doctrina más autorizada

---

56 MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Barcelona. Editorial Bosh. 1983. Pág 193.

57 En este sentido, el Auto del JVP de Soria de 28 de agosto de 1998 calificó de falta leve del art. 110. D) RP 81, que el recluso poseyera un diccionario, siendo que no tenía permiso para su posesión. A mi juicio es totalmente absurdo que se imponga una infracción por tal hecho.

propugna a su desaparición del catálogo de faltas por la ausencia de seguridad jurídica que se desprende de esta infracción y su dudoso fundamento si nos atenemos a los fines del Régimen Disciplinario".

Desde mi punto de vista la solución al problema de la falta de objetividad que presenta esta infracción es la creación de unos criterios uniformes –bien por la doctrina, bien por la jurisprudencia– que se apliquen en todos los centros para subsanar la inseguridad jurídica que puede plantear.

Por último, el artículo 110. F) RP'81 establece una cláusula residual de remisión, dictando como falta leve "cualquier otra acción u omisión que implique incumplimiento de los deberes y obligaciones del interno, produzca alteración en la vida regimental y en la ordenada convivencia y no esté comprendida en los supuestos de los artículos 108 y 109, ni en los apartados anteriores de este artículo".

POLAINO opina que esta infracción tiene sentido y la estima procedente. No obstante la mayoría de la doctrina opina que la misma consituye un supuesto de analogía *in malam partem*, por lo que se quebraría uno de los pilares básicos del derecho penal y del derecho administrativo sancionador<sup>58</sup>.

RENART GARCÍA, F. opina sin embargo que nos encontramos ante una cláusula de remisión como son las normas penales en blanco<sup>59</sup>, considerando que la expresión "deberes y obligaciones del interno" implica una remisión que carece de concreción, al preverse tanto en la LOGP como en el RP y en las normas de régimen interior. De esta manera el hecho de que la norma esté indeterminada y su ausencia de objetividad y falta de seguridad jurídica parecen aconsejar la supresión de dicha infracción.

En la misma línea resulta de interés el informe que elaboró el Ministerio para las administraciones públicas el 16 de noviembre de 1995<sup>60</sup>, en el que señala que "la inclusión en la ley

---

58 FERNÁNDEZ GARCÍA, J., "El Régimen Disciplinario" en Berdugo Gómez de la Torre, I. y Zuñiga Rodríguez, L. ., *Manual de derecho penitenciario*. Madrid. 2001. Págs 286 y ss.

59 RENART GARCÍA, F., *El Régimen Disciplinario...* pág 150

60 Número de referencia MGO/LAI/412/IV 77/95

de un apartado que tipifique como falta leve cualquier acción u omisión que implique incumplimiento de deberes y obligaciones del interno expresamente declarados en la legislación penitenciaria .... atenta directamente contra el principio de tipicidad, al establecer una remisión en blanco a normas de inferior rango, abiertamente contraria al principio de tipicidad...."

De esta manera, la infracción presenta deficiencias tales como la indeterminación normativa que supone, así como la ausencia de objetividad de la misma, por lo que parece recomendable que la infracción sea suprimida, pues también se desprende de la misma una falta de seguridad jurídica.

## 5. CONCLUSIONES.

Atendiendo al análisis proferido, queda reflejada una posible vulneración del principio de legalidad en su vertiente material, pues vemos cómo estas infracciones se encuentran plagadas de conceptos jurídicos indeterminados que generan controversias a la hora de aplicar el derecho; apreciamos también hasta una vulneración del principio de jerarquía normativa, además de infracciones cargadas de subjetivismo. Así, nada impide afirmar que el Régimen Disciplinario Penitenciario adolece de problemas en cuanto a la tipificación de sus infracciones, por lo que parece recomendable la realización de una revisión de estas infracciones con el fin de amoldarlas a nuestro texto constitucional, pues hay algunas ellas que deberían ser reformuladas o incluso, tal como se ha visto en algunos casos, suprimidas.

## **V. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO PENITENCIARIO: FASES Y PECULIARIDADES.**

### 1. FASES DEL PROCEDIMIENTO.

La regulación del procedimiento sancionador se encuentra en el Capítulo III del Título X del Reglamento Penitenciario de 1996, en concreto, los artículos 240 al 251, 260 y 262. Son también de aplicación a este procedimiento los artículos 41 a 45 LOGP, los artículos 25 a 31 de la LRJSP y LPACAP, en cuanto es la ley general en el procedimiento sancionador. La disposición adicional primera LPACAP establece las especialidades por razón de materia, dictando dicha disposición que "los procedimientos administrativos regulados en las leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se

regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes", encontrándonos por lo tanto con que la normativa sancionadora en derecho penitenciario se regulará por la LOGP y su RP. En dicho procedimiento caben dos posibilidades, el procedimiento ordinario –para faltas muy graves y graves– y el procedimiento abreviado, para faltas leves.

### 1.1. Procedimiento ordinario.

El procedimiento ordinario consta de 3 fases: la iniciación, la instrucción y la resolución.

#### a) Iniciación.

En primer lugar vemos que el artículo 63 de la LPACAP establece la iniciación de oficio. Este artículo debe relacionarse necesariamente con el artículo 241 RP, en el que se determina que es el Director quien acuerda de oficio iniciar el expediente disciplinario cuando aprecie conductas que puedan dar lugar a responsabilidad disciplinaria. Se observa pues que en la iniciación de procedimientos sancionadores no hay diferencias con la normativa común. En este sentido, el Director podrá iniciar el procedimiento sancionador de las siguientes formas:

a) Por propia iniciativa, cuando tiene conocimiento de la existencia de hechos sancionables a través de un parte de funcionario, informado por el Jefe de Servicios o por cualquier otro medio. Cabe señalar que este parte de hechos firmado por el funcionario tiene presunción iuris tantum, tal y como se desprende del artículo 77.5 LPACAP.

b) Por petición razonada realizada por cualquier otro órgano administrativo que no sea superior jerárquico.

c) Por denuncia escrita de persona identificada que exprese el relato de los hechos que pudieran constituir infracción, fecha de comisión y todo cuanto sea posible para la identificación de los presuntos responsables.

d) Por orden emitida por un órgano administrativo superior jerárquico.

Del artículo 241.3 RP se desprende asimismo la posibilidad de acordar por el Director la apertura de una información previa para el esclarecimiento de los hechos, practicándose esta por un

funcionario del establecimiento, que se designará por el Director. Esta información previa sin embargo no tiene naturaleza sancionadora al no dirigirse contra persona determinada. La información previa ya se regulaba en el RP'81, difiriendo de la actual regulación en que la apertura de la información previa se iniciaba por la junta y no por el Director.

Por otra parte es necesario resaltar que si la información reservada se constituye en fundamento de una imputación, ello puede dar lugar a indefensión del imputado. Esta afirmación encuentra su respaldo en la STS (Sala de lo Militar) núm. 4429/2012, de 6 de junio, en la que se establece que "no ha de olvidarse que tal información no se dirige contra persona alguna determinada, ni tiene, en principio, carácter sancionador, sino únicamente está destinada a contribuir al esclarecimiento inicial de unos hechos, y una vez efectuado dicho esclarecimiento, pueden derivarse o no responsabilidades disciplinarias que serán exigibles, en su caso, a través del correspondiente procedimiento sancionador". Por lo tanto, se exige que las manifestaciones que fundamentan la imputación sean ratificadas por el instructor y los hechos sean verificados.

En la fase de iniciación también surge la oportunidad de establecer medidas cautelares, cuestión a la que me referiré detenidamente más adelante.

#### b) Instrucción.

La fase de instrucción se regula en los arts 242, 244 y 245 RP. En ella, el Director nombra instructor al funcionario que estime conveniente, debiendo ser este funcionario de carrera de cualquiera de los diferentes cuerpos penitenciarios, no pudiendo ser elegido el funcionario que haya recabado la información previa, ni tampoco quien pueda estar implicado en los hechos, así como tampoco ningún miembro de la Comisión Disciplinaria, en aras de garantizar la imparcialidad del proceso. El elegido instructor formulará pliego de cargos, debiendo este contener los extremos del artículo 242.2 RP, que establece que "el Instructor del expediente disciplinario, a la vista de los indicios que se desprendan de los escritos mencionados en el artículo anterior, formulará pliego de cargos dirigido al interno cuya conducta sea presuntamente constitutiva de falta disciplinaria, en el cual se hará constar lo siguiente:

- a) Identificación de la persona imputada.
- b) Forma de iniciación del procedimiento.
- c) Número de identificación del Instructor y puesto de trabajo que ocupa.

- d) Órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuye tal competencia.
- e) Relación circunstanciada de los hechos imputados.
- f) Calificación jurídica de tales hechos, indicando el apartado concreto del artículo del RP 1981 en el que puedan estar comprendidos, así como las sanciones que, en su caso, se podrían imponer con la misma indicación.
- g) Las medidas cautelares que se hayan acordado, sin perjuicio de las que puedan adoptarse durante el procedimiento de conformidad con el art. 243 RP, relativo a las medidas cautelares y en el que profundizaré más adelante.
- h) Indicación de que el interno dispone de tres días hábiles desde el momento de su recepción para presentar pliego de descargo por escrito o para comparecer ante el instructor y alegar verbalmente, sin perjuicio del derecho que le asiste a presentar alegaciones y aportar documentos y otros elementos de juicio en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia. El interno puede alegar todo aquello que considere oportuno sobre los cargos formulados, proponiendo las pruebas que estime conveniente para su defensa.
- i) Indicación de que el interno puede asesorarse por letrado, funcionario o por cualquier persona que designe durante la tramitación del expediente y para la redacción del pliego de descargos.
- j) Posibilidad de asistirse de un funcionario o interno como intérprete si se trata de un interno que desconozca el castellano.
- k) Fecha y firma del Instructor del expediente".

La regulación actual del contenido del pliego de cargos trajo consigo una serie de novedades respecto del RP'81, entre ellas:

- a) La necesidad de facilitar el número de identificación y puesto de trabajo del instructor del expediente con el objeto de permitir al imputado poder ejercer el derecho a la recusación del mismo.
- b) Información de que el interno dispone de un total de tres días hábiles, desde la recepción del pliego de cargos, para presentar el pliego de descargos o alegar verbalmente ante el instructor.
- c) Matización de las personas que pueden asesorar al interno y mención a la posibilidad de usar intérprete cuando se trate de internos extranjeros que desconozcan el castellano.

De esta manera, en la instrucción rige la presunción de inocencia. El instructor puede

practicar de oficio, siempre que se haya notificado previamente el Pliego de cargos, cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos y recabar los datos e informes que considere necesarios.

Tras notificarse el pliego de cargos, el interno dispone de 3 días para presentar el pliego de descargos por escrito o para comparecer ante el instructor y hacer alegaciones verbalmente—ofreciendo un amplio sistema garantista para el interno al darle la oportunidad de comparecer oralmente—, así como para proponer las pruebas que estime oportunas, dándose por lo tanto el trámite de defensa del interno.

Después del trámite de defensa viene la fase de prueba, por la que el interno, de acuerdo con lo solicitado en el pliego de descargos o a la formalización verbal de alegaciones, podrá proponer pruebas que se practicarán si son consideradas pertinentes, debiendo realizarse dentro de los diez días siguientes a la realización de tales actuaciones.

Tras instruirse el procedimiento, se expone al instruido mediante la puesta de manifiesto, regulada en el art. 244.4 RP, por el cual se le notificará al interno mediante un documento el siguiente contenido: orden de iniciación y nombramiento de instructor, pliego de cargos, pliego de descargo, alegaciones, prueba practicada y valoración de la misma o desestimación de pruebas, indicando la posibilidad de realizar alegaciones verbales ante la Comisión en el plazo de diez días.

Por último, en la fase de instrucción se realiza la propuesta para la resolución por el instructor, que se elevará a la Comisión Disciplinaria para que acuerde lo que proceda. Esta propuesta no vincula a la Comisión, pudiendo esta incluso imponer sanción más grave de la propuesta. En caso de agravarse la sanción, la Comisión Disciplinaria habrá de ordenar al instructor que formule un nuevo pliego de cargos, abriéndose de nuevo el trámite de audiencia y operando el plazo de diez días para alegar, pudiéndose acordar de forma excepcional la práctica de nuevas pruebas, tal como establece el art. 247.d) RP, que nos remite de nuevo al artículo 244.4 RP. Es necesario que haya congruencia entre el pliego de cargos y el acuerdo sancionador, pues en caso contrario se daría la nulidad de este último<sup>61</sup>.

---

61 Auto Juzgado VP de Sevilla, de 19 marzo 2007: "Los hechos narrados en el acuerdo sancionador no pueden ser objeto de sanción toda vez que aunque los hechos probados son susceptibles de ser calificados como una falta muy grave, los mismos contienen una adición respecto del pliego de cargos, en contradicción con lo dispuesto en el

c) Resolución.

Esta fase es la más novedosa respecto a otros procedimientos disciplinarios, pues se caracteriza porque la resolución se lleva a cabo por un órgano colegiado (la Comisión Disciplinaria), procediendo a decidir si declara o no la existencia de la infracción y es diferente al que decidió la incoación del expediente y que procedió al nombramiento del instructor.

El régimen jurídico aplicable de los órganos colegiados se encuentra regulado en el art. 267 RP, remitiéndonos este al Capítulo II del Título II LRJAP-PAC<sup>62</sup>, que desarrolla el régimen general de los órganos colegiados para todas las Administraciones Públicas. Así, en el artículo 15 LRJSP se regula el régimen jurídico de los órganos colegiados; en el artículo 17 las convocatorias; en el artículo 18 las actas; en el artículo 20 los requisitos para constituir órganos colegiados; en el artículo 21 la clasificación y composición de estos y en el artículo 22 la creación, modificación y supresión de los órganos colegiados. En cuanto al RP, la Comisión Disciplinaria se regula en el título XI, relativo a la organización de los centros penitenciarios, en concreto en el capítulo II, relativo a los órganos colegiados, en su sección 3ª, artículos 276 y 277.

El artículo 276.1 RP regula la composición de la Comisión Disciplinaria, que esta formada por:

- El subdirector de Régimen.
- El subdirector de Seguridad.
- Un jurista del Establecimiento penitenciario.
- Un jefe de Servicios.
- Un funcionario de la plantilla del centro penitenciario.

El jefe de Servicios y el funcionario de plantilla se elegirán anualmente por los empleados públicos del centro penitenciario, tal y como se desprende del artículo 276.2 RP. En cuanto al

---

artículo 247 d) del Reglamento Penitenciario, pliego que, por otra parte, no imputa al recurrente hecho alguno constitutivo de infracción disciplinaria".

Auto extraído de la Tesis Doctoral de ÁNGEL COLMENAR LAUNES.: *El Régimen Disciplinario y su procedimiento en el sistema penitenciario español*. Tesis doctoral 2015. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Pág 379.

62 Esta ley, sustituida por la LRJSP, encuentra la regulación de los órganos colegiados en el Capítulo II, Sección 3ª, arts. 15 a 24.

secretario, este actuará, con voz pero sin voto, y será un funcionario designado por el Director entre los destinados en el centro penitenciario.

En cuanto a las funciones de la Comisión Disciplinaria, el artículo 277.1 establece que "a la Comisión Disciplinaria corresponde ejercer la potestad disciplinaria penitenciaria en la forma regulada en el título X de este reglamento y acordar la concesión de las recompensas que procedan a los internos, sin perjuicio de la competencia del Director para la imposición de sanciones por faltas leves y de las atribuciones de los Jueces de Vigilancia. Las funciones propiamente dichas vienen reguladas en el apartado 2 de dicho artículo"<sup>63</sup>.

Por consiguiente podemos ver cómo el artículo 267.3 RP se aparta de las directrices de la LRJSP, al establecerse en este que los miembros de los órganos colegiados de los establecimientos penitenciarios no podrán abstenerse en las votaciones, aunque podrán formular votos particulares

<sup>63</sup> Art 277.2 RP 2. "Las funciones de la Comisión Disciplinaria son las siguientes:

- a) Resolver los expedientes disciplinarios instruidos a los internos por la comisión de las infracciones muy graves o graves, así como ordenar, cuando lo estime necesario, la realización de actuaciones y pruebas complementarias por el Instructor.
- b) Ordenar al Secretario de la Comisión la notificación de los acuerdos sancionadores en la forma y plazos establecidos en este Reglamento.
- c) Ordenar la anotación en los expedientes personales de los internos expedientados de la iniciación de los procedimientos disciplinarios y, en su caso, de las sanciones impuestas, así como la cancelación de las anotaciones cuando concurran los requisitos exigidos en este Reglamento.
- d) Acordar la ejecución inmediata de las sanciones impuestas por la comisión de faltas muy graves en las condiciones establecidas en este Reglamento.
- e) Suspender, cuando las circunstancias lo aconsejen, la efectividad de las sanciones de aislamiento impuestas, así como, en casos de enfermedad del sancionado, aplazar el cumplimiento de las sanciones de aislamiento y levantar la suspensión cuando el interno sea dado de alta o se estime oportuno.
- f) Reducir o revocar las sanciones impuestas en las condiciones y con los requisitos establecidos en este Reglamento, sin perjuicio de la autorización del Juez de Vigilancia en los supuestos en que éste haya intervenido en la imposición de la sanción, directamente o en vía de recurso.
- g) Otorgar las recompensas previstas en este Reglamento, determinando, en su caso, su cuantía y ordenar la anotación de su concesión en el expediente personal del interno recompensado.
- h) Ejercer las restantes competencias establecidas en el Título X de este Reglamento que no estén atribuidas expresamente al Director del Establecimiento o al Instructor del expediente disciplinario".

que se incorporarán al acuerdo adoptado, a diferencia del artículo 17.6 LRJSP que establece que cuando los miembros del órgano voten en contra o se abstengan, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse de los acuerdos. Para que no tengan responsabilidad, estos deberán votar en contra del acuerdo mayoritario.

A tenor de la LRJSP, los miembros de los órganos colegiados no pueden participar en sus deliberaciones ni en sus votaciones en los supuestos legales o reglamentarios de abstención (art 23).

En cuanto a la fase de resolución como tal, esta es el acto que pone fin de forma natural al procedimiento administrativo sancionador, acordando el sobreseimiento o procediendo efectivamente a sancionar la conducta objeto del expediente. La decisión se dirime en la primera sesión ordinaria o en la sesión extraordinaria. En esta parte del procedimiento se le da al imputado la posibilidad de ser escuchado mediante alegaciones verbales (art 246.1 RP). A este respecto es preciso destacar el Auto del JVP de Oviedo de 11 de junio de 1994, estableciendo este que todas las manifestaciones verbales que el interno hubiese realizado en el procedimiento han de ser recogidas en el acuerdo sancionador, ya que sino habrá nulidad del procedimiento, al haber quebrantado el principio de contradicción y defensa. Vemos de nuevo que el sistema es bastante garantista para con los internos.

Por otra parte se da la posibilidad a la Comisión Disciplinaria de realizar pruebas complementarias para el esclarecimiento de los hechos, supuesto en el que se le devuelve el expediente al instructor para la realización de estas diligencias. También puede ocurrir que se haya calificado erróneamente la conducta cometida por el interno, considerando la Comisión que se ha producido una infracción más grave. Finalmente se llevará a cabo el acuerdo sancionador<sup>64</sup>.

---

64 El acuerdo sancionador debe contener:

- a) El lugar y la fecha del acuerdo.
- b) Órgano que lo adopta.
- c) El número del expediente disciplinario y un breve resumen de los actos procedimentales básicos que lo hayan precedido. En el caso de que se hubiera desestimado la práctica de alguna prueba debe expresarse la motivación formulada por el instructor en su momento.
- d) Relación circunstanciada de los hechos imputados al interno, que no pueden ser distintos a los consignados en el Pliego de Cargos formulado por el instructor, todo ello con independencia de que se pueda variar su calificación jurídica.
- e) Artículo y apartado del RP 1981 en el que se comprende la falta cometida.

Destacable en este procedimiento es la oralidad, que aquí opera de manera significativa, mientras que en otros procedimientos sancionadores esta no rige o es escasa.

## 1.2. Procedimiento abreviado.

El artículo 251 RP regula el procedimiento abreviado, que se diferencia del ordinario en que es el Director del establecimiento el que califica provisionalmente la levedad de la conducta y, por ende, el que determina la incoación del procedimiento por los cauces del procedimiento abreviado debiéndose resolver en el plazo máximo de un mes desde que se inició. En cuanto a su tramitación, la encontramos también en el artículo 251 RP<sup>65</sup>.

- 
- f) Sanción impuesta y artículo del RP 1981 que la contempla y si la misma es de ejecución inmediata en virtud de lo dispuesto en el apartado Tres del art. 44. LOGP en relación con los arts. 124 y 108 RP 1981
  - g) Indicación si la ejecución de la sanción de aislamiento ha sido aplazada por motivos médicos o se ha suspendido su efectividad.
  - h) Indicación de si el acuerdo sancionador se ha adoptado por unanimidad o por mayoría, indicando en este último caso se ha habido o no votos particulares.
  - i) Mención que puede interponerse recurso ante el JVP, verbalmente en el mismo acto de la notificación o por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la misma, reproduciendo, en su caso, el recurrente la proposición de aquellas pruebas cuya práctica le hubiese sido denegada). La firma del Secretario de la Comisión Disciplinaria con el visto bueno del Director.

<sup>65</sup>Artículo 251. Procedimiento abreviado.

"Cuando el Director considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como falta leve, se tramitará el procedimiento abreviado, que deberá resolverse en el plazo máximo de un mes desde que se inició, con arreglo a las siguientes normas:

- a) El parte del funcionario, que operará como pliego de cargos, se comunicará al Jefe de Servicios y, simultáneamente, se notificará al presunto infractor.
- b) En el plazo de diez días, a partir de la comunicación y notificación del pliego de cargos, el Jefe de Servicios y el interno expedientado efectuarán, respectivamente, la aportación de cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes y, en su caso, la proposición y práctica de la prueba.
- c) Transcurrido dicho plazo, el Director dictará resolución, con el contenido expresado en el artículo 247, imponiendo, en su caso, la sanción que proceda".

## 2. 2. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS DE DETERMINADAS PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO.

A efectos del presente trabajo, es preciso realizar una serie de consideraciones específicas en el procedimiento sancionador penitenciario.

### 2.1. Las limitaciones regimentales del art 75.1 RP y las medidas cautelares del art 243 RP.

Las medidas cautelares se incorporan al Reglamento Penitenciario de 1996, pues estas no se regulaban en el Reglamento de 1981, encontrándonos por lo tanto con una novedad respecto de la regulación anterior. Las finalidades de estas medidas las encontramos en el artículo 243 RP, esto es, asegurar la eficacia de las resoluciones en materia sancionadora y evitar la posibilidad de que los efectos de la infracción puedan persistir en el tiempo.

Prueba de ello la encontramos en el Auto AP Madrid (Sección 5ª) núm. 2189/2006, que establece que "El art. 243 del Reglamento Penitenciario permite, durante la tramitación del expediente disciplinario, que el Director del Centro adopte motivadamente medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, así como para evitar la persistencia de los efectos de la infracción. Medidas que se rigen por el principio de proporcionalidad en relación a los objetivos que se pretenden garantizar en cada expediente concreto".

Sin embargo MARINA JALVO señala que la naturaleza de estas medidas no constituyen un fin en sí, sino que se encuentran al servicio de fines que las trascienden, estableciendo una naturaleza instrumental de las mismas<sup>66</sup>. De esta manera las medidas cautelares que se fijan en el procedimiento disciplinario penitenciario no sólo buscan asegurar la ejecución de la sanción o evitar que la infracción vuelva a ser cometida, sino que en muchos casos lo que persiguen dichas medidas son la protección de otros bienes que pueden verse en peligro mientras se tramita el procedimiento disciplinario, como puede ser el interés público o el interés general de la Administración Penitenciaria y sus fines, cuando peligran el buen orden y la seguridad del establecimiento.

---

66 MARINA JALVO, B., *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 2ª edición, ed. Lex Nova, Valladolid. 2001. pág. 276.

En muchos casos las medidas cautelares adoptadas en el procedimiento disciplinario penitenciario no pretenden única y exclusivamente asegurar la ejecución de la sanción o evitar la persistencia en la reiteración de la infracción, sino que en la mayoría de estas situaciones pueden perseguir la salvaguarda de otros intereses que correrían peligro durante la tramitación del procedimiento disciplinario. Son ejemplo de lo expuesto la adopción de medidas cautelares por motivos de urgencia y necesidad, así como el interés general de la Administración Penitenciaria y sus fines, cuando peligran el buen orden y la seguridad del establecimiento.

En apoyo de lo dicho es destacable el Auto 2122/2012, de 4 de junio, de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 5º). En este auto se constata que la finalidad de la medida adoptada es la seguridad y el buen orden del establecimiento que podrían verse alterados por la libertad ambulatoria fuera del módulo de residencia del preso que está imputado por sospecharse que trapichea con drogas en la prisión.

Así queda claro que la finalidad que persiguen las medidas cautelares en relación con los procedimientos disciplinarios penitenciarios se separa de la razón de ser de las medidas cautelares del artículo 56 LPACAP, que persigue nada más y nada menos que la eficacia de la resolución que pudiera ser dictada<sup>67</sup>.

Estas medidas cautelares hay que distinguirlas de las medidas de protección del artículo 75 RP<sup>68</sup> que, aunque son semejantes a las medidas provisionales del art. 243 RP difieren en parte de las

67.Art 56.1. LPACAP: "Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad".

68Artículo 75.1 RP. Limitaciones regimentales y medidas de protección personal.

1. Los detenidos, presos y penados no tendrán otras limitaciones regimentales que las exigidas por el aseguramiento de su persona y por la seguridad y el buen orden de los Establecimientos, así como las que aconseje su tratamiento o las que provengan de su grado de clasificación.

2. En su caso, a solicitud del interno o por propia iniciativa, el Director podrá acordar mediante resolución motivada, cuando fuere preciso para salvaguardar la vida o integridad física del recluso, la adopción de medidas que impliquen limitaciones regimentales, dando cuenta al Juez de Vigilancia.

3. Mediante acuerdo motivado, el Consejo de Dirección, en el caso de los detenidos y presos, o la Junta de Tratamiento, en el caso de penados, propondrán al Centro Directivo el traslado del recluso a otro Establecimiento de similares

mismas, puesto que las primeras no surgen a causa del impulso de un procedimiento disciplinario<sup>69</sup>.

Por lo tanto, vemos que estas medidas de protección no son medidas de seguridad ni se dan a causa de un expediente sancionador, ni tampoco son sanciones, tal y como se desprende del Auto de 30 de julio de 2010 del Juzgado VP de Madrid nº 2, por el cual se le quiso aplicar a un interno la sanción de aislamiento en virtud del artículo 75.1 RP y en el que el juez dictó que no es posible la aplicación de este precepto dado que es el artículo 243 RP 1996 el que regula dicho supuesto<sup>70</sup>.

A raíz de ello surge entre algún autor<sup>71</sup> la opinión de que la aplicación de estas medidas de protección del artículo 75 RP conlleven una sanción encubierta, quedando al margen del control de legalidad. Por todo esto fue necesario que los jueces de vigilancia penitenciaria se reunieran para establecer que "el régimen del artículo 75 del reglamento se considera excepcional y subsidiario a otros recursos legales como son los medios coercitivos en los casos en que los supuestos de aplicación coincidan, estando sujeto, dadas las restricciones que supone, a la misma extensión e intensidad de control jurisdiccional que aquellos"<sup>72</sup>.

características para posibilitar el levantamiento de las limitaciones regimentales exigidas por el aseguramiento de su persona a que se refiere el apartado anterior.

4. Los acuerdos de traslado se comunicarán, en el caso de los detenidos y presos, a la Autoridad judicial de que dependan y, en el caso de los penados, al Juez de Vigilancia correspondiente

69 Auto Juzgado VP de León de 25 de febrero de 1999: "Esa sospecha de instrumentalización de las limitaciones regimentales del artículo 75 como sanción encubierta, que nace a razón de su innecesaria prolongación, se acentúa si el hecho causante de su aplicación es susceptible de corrección en vía disciplinaria y no se procede a la incoación de los oportunos expedientes contra los internos implicados, máxime cuando el Reglamento Penitenciario contiene mecanismos para, en vía disciplinaria, adoptar las medidas cautelares necesarias para evitar la persistencia de la infracción (art. 243.1) e incluso para la ejecución inmediata de la sanción... "

70 Auto Juzgado VP de Madrid nº 2 de 30 de julio de 2012: "el artículo 243 del Reglamento Penitenciario regula expresamente las consecuencias de la situación (presunta comisión de una falta, muy grave) que dio lugar a la considerada indebida aplicación del artículo 75, no siendo posible utilizar una norma genérica e imprecisa como es este último precepto, con preferencia a la específica que regula las consecuencias de la situación producida".

71 MALDONADO CANITO, P.J.: *Limitaciones regimentales y medidas de protección personal*, Cuadernos de Derecho Penitenciario nº 3, ICAM, 1999.

72 COLMENAR LAUNES, A. hace referencia a esta reunión en su tesis doctoral *El Régimen disciplinario y su procedimiento en el sistema penitenciario español*. Tesis doctoral. 2015. Pág 354.

Por lo tanto se observa que estas limitaciones regiminales del artículo 75 RP son equiparables a las medidas cautelares del artículo 243 RP, con la diferencia de que estas primeras escapan al control jurisdiccional en caso de que no haya queja por el interno, lo cual permite cierta discrecionalidad en caso de limitar derechos, quebrándose así la seguridad jurídica.

En mi opinión creo que es necesaria la reformulación del artículo 75 RP por cuanto constriñe los derechos de los internos al no estar sometidas dichas limitaciones al control jurisdiccional, o por lo menos se deberían aunar ambos preceptos ( artículo 75 y el 243 RP'96) persiguiendo que nada quede al arbitrio del Director del centro, pues en algunos casos están en juego los derechos fundamentales de los internos.

## 2.2. Referencia al control jurisdiccional de la potestad disciplinaria de la Administración Penitenciaria.

El control jurisdiccional de la potestad disciplinaria de la Administración Penitenciaria corresponde, a diferencia del procedimiento común, que es llevado a cabo por el contencioso administrativo, a los juzgados de vigilancia penitenciaria<sup>73</sup>, operando este control a posteriori con respecto a la imposición de la infracción. Sin embargo puede producirse un control anterior cuando estamos ante supuestos de aislamiento en celda superiores a los 14 días, correspondiendo la aprobación a los JVP y, por ende, comprendiendo esto una garantía para el interno en su derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE.

El TC en su sentencia 195/1995 (Sala 1ª), de 24 de enero determinó que "tampoco resulta gratuito insistir en el relevante papel que en nuestro sistema penitenciario tiene encomendado el Juez de Vigilancia Penitenciaria, a quien corresponde no sólo resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias"(art. 76.2 e, LOGP y art. 94 LOPJ), sino en general "salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del Régimen Penitenciario pueden producirse" (art. 76,1 LOGP). Por ello, el hecho de que el JVP intervenga en la aprobación de la

---

73 Art. 76.2. LOGP:"Corresponde especialmente al Juez de Vigilancia: d) Aprobar las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días. e) Resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias".

sanción de aislamiento superior a 14 días supone un respaldo a la tutela judicial efectiva, implicando la omisión de esta garantía una vulneración de dicho precepto, por lo que la intervención del JVP no es susceptible de ser remediada en ningún caso por el control a posteriori mediante la activación del correspondiente recurso contra la decisión administrativa, resultando determinante la intervención del órgano jurisdiccional, no en cuanto a la duración de las sanciones de aislamiento en celda individualmente consideradas, sino sobre su duración en conjunto cuando estas hayan sido impuestas en un mismo expediente disciplinario.

La aprobación por el JVP no puede suplirse en ningún caso por el control a posteriori mediante la activación del correspondiente recurso contra la decisión administrativa, resultando determinante la intervención del órgano jurisdiccional, no en cuanto a la duración de las sanciones de aislamiento en celda individualmente consideradas, sino sobre su duración en conjunto cuando estas hayan sido impuestas en un mismo expediente disciplinario<sup>74</sup>. Prueba de ello la encontramos en la STC (Sala Primera) núm. 128/1996, de 9 de julio<sup>75</sup>.

En contra de las sanciones impuestas a los reclusos cabe el recurso de alzada ante los JVP, desprendiéndose esto de los artículos 248 y 249 RP'96, estableciendo que el interno puede interponer contra el acuerdo sancionador recurso de alzada ante el JVP verbalmente en el mismo acto de la notificación o por escrito dentro de los siguientes cinco días hábiles. Se ha de destacar que la interposición del recurso no se llevará directamente al JVP, sino que solamente puede hacerse ante el funcionario del centro que realice la notificación del acuerdo y nunca ante el JVP<sup>76</sup>. Caso de no prosperar el recurso de alzada se abre la posibilidad de interponer recurso de reforma ante el propio JVP en los 3 días siguientes a la notificación de la resolución, no siendo en este caso

74 COLMENAR LAUNES, Ángel., *El Régimen Disciplinario y su procedimiento en el sistema penitenciario español*.

Universidad Nacional de Educación a Distancia. Tesis doctoral. 2015. Pág 390.

75 STC (Sala Primera) núm. 128/1996, de 9 de julio. "no puede reputarse satisfecha la garantía judicial prevista en el art. 76.2.d) de la Ley Orgánica General Penitenciaria por el hecho de que el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria... aprovechara la resolución de la queja ante él planteada por el interno para aprobar a posteriori las sanciones recurridas. La imposición y ejecución inmediata por parte de la Administración Penitenciaria sin requerir con carácter previo la autorización judicial, esquivando el papel que nuestro sistema jurídico confiere al Juez de Vigilancia, supuso la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 de la Constitución".

76 STC (Sala Primera) núm. 199/1992, de 19 de noviembre: "Es claro, por tanto, que el Reglamento Penitenciario permite, para simplificar y facilitar el acceso al recurso, que el interno pueda recurrir las sanciones tanto por escrito como verbalmente, pero del mismo no se deduce la tesis del hoy recurrente de un derecho a recurrir verbalmente y personalmente ante el Juez de Vigilancia, con presencia física de éste para formularle verbalmente las alegaciones una vez manifestada su voluntad de recurrir..."

preceptiva la asistencia de abogado ni procurador (art 211 LECrim).

Por consiguiente no cabe recurso de apelación contra las sentencias dictadas por el JVP ante la Audiencia Provincial, pues este control a posteriori sólo corresponde al JVP, existiendo una sola instancia de revisión jurisdiccional, no suponiendo esto una conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva ya que esta garantía es sólo preceptiva en el orden penal<sup>77</sup>.

### 2.3. Excepción al principio de ejecutividad de la sanción penitenciaria.

El principio de ejecutividad en el procedimiento sancionador penitenciario difiere de la normativa común de la LPACAP, que dispone en su artículo 38 que "los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley" así como del artículo 39.1 de la citada ley<sup>78</sup>.

De esta manera, la LOGP establece en su artículo 44.3 que la interposición de recurso contra las resoluciones de las sanciones suspenderá la efectividad de la sanción, salvo cuando por tratarse de un acto de indisciplina grave la corrección no pueda demorarse. Este artículo se ve desarrollado por el artículo 252.1 RP señalando que los acuerdos sancionadores no serán ejecutivos en tanto no haya sido resuelto el recurso interpuesto por el interno ante el Juez de Vigilancia o, en caso de que no se haya interpuesto, hasta que haya transcurrido el plazo para su impugnación.

A su vez, el artículo 252.2 RP nos plantea la posible ejecución de las resoluciones de las sanciones en tanto se encuentren en los supuestos de indisciplina grave de los siguientes apartados del artículo 108 del RP<sup>81</sup>:

a) Participar en motines, plantes o desórdenes colectivos, o instigar a los mismos si éstos se hubieran producido.

---

<sup>77</sup> STC (Sala Primera) núm. 169/1996, de 3 de diciembre: "A este respecto conviene señalar que, de acuerdo con una reiterada doctrina de este Tribunal, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no garantiza en principio el derecho a una doble instancia judicial salvo en el ámbito penal (SSTC 109/87, 160/93, 322/93 y 199/94, entre otras), al que no pertenecen las sanciones disciplinarias a los internos de los centros penitenciarios, que se inscriben en el ámbito de las sanciones administrativas (SSTC 2/87, 297/93 y 97/95, entre otras)".

<sup>78</sup> Artículo 39.1 LPACAP: "Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa".

b) Agredir, amenazar o coaccionar a cualesquiera personas dentro del establecimiento o a las autoridades o funcionarios judiciales o de instituciones penitenciarias, tanto dentro como fuera del establecimiento si el interno hubiera salido con causa justificada durante su internamiento y aquéllos se hallaren en el ejercicio de sus cargos o con ocasión de ellos.

c) Agredir o hacer objeto de coacción grave a otros internos.

d) La resistencia activa y grave al cumplimiento de las órdenes recibidas de autoridad o funcionario en ejercicio legítimo de sus atribuciones.

e) Intentar, facilitar o consumir la evasión.

f) Inutilizar deliberadamente las dependencias, materiales o efectos del establecimiento o las pertenencias de otras personas causando daños de elevada cuantía.

De esta manera vemos cómo la ejecutividad en materia sancionatoria en el Régimen Disciplinario Penitenciario se aparta del cauce común, siendo solamente ejecutable en los supuestos que señala el art. 252.3 RP, brindándosele al interno la posibilidad de recurrir la ejecutividad mediante recurso de queja, con la particularidad de que si es sanción de aislamiento la sanción impuesta, este se tramitará con carácter urgente, debiéndose notificar inmediatamente al JVP.

#### 2.4. La problemática del procedimiento abreviado y el principio de legalidad.

El problema al que nos referimos es que entra en tela de juicio el art. 251 RP al contradecir lo dispuesto en el artículo 44.1 LOGP, que establece que "las sanciones disciplinarias serán impuestas por el correspondiente órgano colegiado, cuya organización y composición serán determinadas en el reglamento". Por ello vemos que existe contradicción entre lo dispuesto en el art 44.1 LOGP y la atribución de competencias del art. 251 RP que se hace al Director para imponer sanciones por infracciones leves, debiendo recaer la competencia resolutoria en la Comisión Disciplinaria.

Prueba de ello se puede ver en el Auto JVP de Sevilla, de 20 de marzo de 2000, en el que se interpone por la interna recurso contra el acuerdo sancionador adoptado por la Dirección del Centro

Penitenciario de Alcalá de Guadaira conforme al artículo 251.1.c) del Reglamento Penitenciario vigente. En dicho auto se determina que el art 251 RP vulneraría el contenido del art. 44.1 LOGP, que exige que las sanciones disciplinarias se impongan por la comisión disciplinaria, al contradecir el reglamento a una norma de rango superior. Por ello mismo se declara la nulidad del acuerdo sancionador.

## **VI. EL AISLAMIENTO EN CELDA. PROBLEMÁTICA EN CUANTO A LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Previamente al análisis de la sanción de aislamiento conviene destacar que las sanciones en el Régimen Disciplinario Penitenciario se encuentran reguladas en la LOGP, concretamente en el artículo 42 LOGP, por lo que el principio de legalidad en su vertiente formal en este caso quedaría salvaguardado. Así, el artículo 42.2 LOGP establece que son sanciones:

1. El aislamiento en celda, que no podrá exceder de catorce días.
2. Aislamiento de hasta siete fines de semana.
3. Privación de permisos de salida por un tiempo que no podrá ser superior a dos meses.
4. Limitación de las comunicaciones orales al mínimo de tiempo previsto reglamentariamente, durante un mes como máximo.
5. Privación de paseos y actos recreativos comunes, en cuanto sea compatible con la salud física y mental, hasta un mes como máximo.
6. Amonestación.

Debemos atender por consiguiente al artículo 233 RP, que establece la correlación entre infracciones y sanciones.

Así, este artículo, en su primer apartado, determina que para la comisión de faltas muy graves se podrán imponer 2 sanciones; la primera sería la sanción de aislamiento en celda de 6 a 14 días, cuando haya evidente agresividad o violencia o cuando se altere grave y reiteradamente la normal convivencia del centro. La segunda sanción sería la de aislamiento de hasta siete fines de semana.

En el artículo 233.2 RP se recogen las sanciones correspondientes por la comisión de infracciones graves. En primer lugar se puede imponer una sanción de aislamiento en celda de lunes a viernes por tiempo igual o inferior a cinco días, siempre que concurren los requisitos de la letra a) del apartado anterior (Art 233.2.a); La letra b) del citado artículo prevé que para las restantes infracciones graves, las sanciones que podrán imponerse serán la privación de permisos de salida por tiempo igual o inferior a dos meses, la limitación de las comunicaciones orales al mínimo

tiempo previsto reglamentariamente durante un mes como máximo o privación de paseos y actos recreativos comunes desde tres días hasta un mes como máximo.

Por último el artículo 233.3 RP prevé que las infracciones leves sólo podrán corregirse con privación de paseos y actos recreativos comunes de hasta tres días de duración y con amonestación.

Hecha esta introducción sobre las sanciones en el Régimen Disciplinario conviene centrarnos ya en la sanción de aislamiento en celda *sensu stricto*.

El aislamiento en celda viene recogido en la LOGP, en su artículo 42.2.a) cuando este establece que se podrá imponer esta sanción, teniendo una duración máxima de 14 días, –con la posibilidad de aumentar la misma hasta 21 días en los casos en que se repita la infracción– siendo solamente aplicable en los casos en que el interno manifieste una "evidente agresividad o violencia o cuando altere reiterada y gravemente la normal convivencia en el centro", tal y como se desprende del art. 42.4 LOGP. Así, la imposición de esta sanción queda limitada a la comisión de faltas muy graves (art 233.2 RP), y a la comisión de faltas graves, caso en el que sólo podrá durar de lunes a viernes siempre que la falta se haya cometido con manifiesta agresividad o violencia, o se haya alterado reiterada y gravemente la normal convivencia del centro<sup>79</sup>.

Esta sanción se ha de cumplir necesariamente en la celda en la que habitualmente viva el interno y, en caso de que comparta celda, se le trasladará a una celda individual semejante a la que vivía antes<sup>80</sup>.

## 1. CASOS DE SUSPENSIÓN DE LA SANCIÓN. DEFICIENTE TIPIFICACIÓN DE ESTOS SUPUESTOS.

El artículo 43.2 LOGP<sup>81</sup> establece como causa de suspensión de la sanción de aislamiento el que el interno se encuentre enfermo, no debiendo cumplir la sanción hasta que el mismo no sea

---

<sup>79</sup> Cfr art. 233.2 RP

<sup>80</sup> Cfr. arts 43.4 LOGP y 254.4 RP

<sup>81</sup> Artículo 43.2 RP. "En los casos de enfermedad del sancionado, y siempre que las circunstancias lo aconsejen, se suspenderá la efectividad de la sanción que consista en internamiento en celda de aislamiento, hasta que el interno sea dado de alta o el correspondiente órgano colegiado lo estime oportuno, respectivamente".

dado de alta o el correspondiente órgano colegiado lo estime oportuno. Así, en el artículo 254.2 RP se establece que "en los casos de enfermedad del sancionado se aplazará la efectividad de la sanción de aislamiento hasta que el interno sea dado de alta". Este precepto, en comparación con el de la LOGP, parece más concreto y ajustado al principio de tipicidad, puesto que la frase *a las circunstancias que aconsejen la suspensión* supone una formulación indeterminada e imprecisa, cabiendo la posibilidad de un margen de discrecionalidad dando lugar a conceptos de amplia interpretación<sup>82</sup>.

El siguiente caso es la inaplicación de la sanción a las mujeres gestantes y a las mujeres de hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo, tal y como se desprende del artículo 43.3 de la ley y del 254.3 RP.

El problema con este supuesto es que el precepto no deja claro cómo debe interpretarse esta norma, ya que de la expresión "no se aplicará esta sanción" podemos entender que esta sanción no se va a aplicar en ningún caso o que, por el contrario, esta sólo quedará suspendida temporalmente, como ocurre en el supuesto anterior. En palabras de RENART GARCÍA "la no aplicación de esta sanción a estas internas supondría, paradójicamente, una invitación a la realización de las conductas más lesivas para la seguridad, el buen orden regimental y la consecución de una convivencia ordenada"<sup>83</sup>. Por lo que se puede llegar a la conclusión de que dicha inaplicación absoluta va en contra de la finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario.

Por otro lado, GARCÍA VALDÉS sostiene que la no aplicación a la que se refiere el art 254.3RP "presenta un claro carácter temporal y sólo la prescripción legal de la falta sancionadora supondrá que la sanción no se cumpla cuando las circunstancias personales referidas desaparezcán"<sup>84</sup>.

Merece destacar también la apreciación que da POLAINO NAVARRETE, que considera que la redacción del artículo 254.3 RP presenta una deficiencia normativa y que desvirtúa la seguridad y la certeza de las normas sancionadoras "cuya garantía se asienta sustancialmente en las exigencias

82 En este sentido, RENART GARCÍA, F., *El Régimen Disciplinario...* Pág 180.

83 RENART GARCÍA, F., *El Régimen Disciplinario...* pág 181.

84 GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2ª edición., Madrid, 1982, pág 134.

jurídicas proclamadas por los principios constitucionales que han de inspirar al derecho sancionador"<sup>85</sup>.

Así, la doctrina aboga por una reformulación de la norma, siguiendo la dinámica que sigue la Ley Penitenciaria Italiana, que en su artículo 39 establece que "la ejecución de la sanción de exclusión de actividad en común se suspenda en los supuestos de mujeres gestantes y durante el puerperio hasta los seis meses, así como las madres lactantes que alimenten a la propia prole hasta el periodo de un año"<sup>86</sup>.

## 2. LA POSIBLE CONCULCACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DERIVADA DEL AISLAMIENTO EN CELDA.

El aislamiento en celda ha propiciado entre la doctrina un debate acerca de su posible inconstitucionalidad debido a que esta vulnera el artículo 25.3 CE, que expresa la prohibición de que la Administración Civil pueda imponer sanciones que impliquen privación de libertad. Los que consideran que es inconstitucional lo creen así por el hecho de que se está privando al derecho fundamental a la libertad, mientras los que no piensan esto se acercan a la postura del Tribunal Constitucional, que sostiene que la privación de libertad ya viene limitada con el contenido de la sentencia que les ha condenado a prisión.

La STC 2/1987, de 21 de enero se pronunció ya acerca de la posible inconstitucionalidad de la sanción. En ella se sostiene que el hecho de que el interno acabe en aislamiento no es, como considera una parte de la doctrina, una privación de la libertad del interno, sino que supone "una modificación del status libertatis que se produce a consecuencia de la especial relación de sujeción a la que está sometido el interno y amparándose en el Convenio de Roma de 1950 sobre salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales y en Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de Estrasburgo"<sup>87</sup>.

---

85 POLAINO NAVARRETE, M., *Estudios penitenciarios*, Córdoba. 1988. Pág 211.

86 RENART GARCÍA, F., *El Régimen Disciplinario...* Pág 183.

87 En la STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 3º se pone de manifiesto que la Comisión de Estrasburgo ha afirmado que las condiciones normales de la vida en prisión «no constituyen una privación de libertad con independencia de la libertad de acción de que el prisionero pueda gozar dentro de la prisión. De este modo las medidas disciplinarias

En la misma línea la sentencia establece que la libertad de la que es titular el interno ha resultado ya legítimamente negada por el contenido del fallo de la condena, por lo tanto no se le está privando de dicha libertad. Así dicha sentencia establece que "la libertad que es objeto del derecho fundamental resultó ya legítimamente negada por el contenido del fallo de condena, fallo que, por lo mismo, determinó la restricción temporal del derecho fundamental que aquí se invoca", y continúa el tribunal dictando que "al estar ya privado de su libertad en la prisión, no puede considerarse la sanción como una privación de libertad, sino meramente como un cambio en las condiciones de su prisión" esto es, "una mera restricción de la libertad de movimiento dentro del establecimiento añadida a una privación de libertad impuesta exclusivamente por Sentencia Judicial"<sup>88</sup>.

A esta argumentación cabe añadir la STC 190/1987, de 1 de diciembre, que en su Fundamento Jurídico cuarto prescribe que en una Relación de Sujeción Especial de la que deriva una potestad sancionatoria disciplinaria, no tiene nada de anómalo que el órgano aquí competente para imponer sanciones sea la Junta de Régimen y Administración –órgano no jurisdiccional, sino administrativo– respecto al cual, como a todo órgano administrativo, "no es exigible esa neutralidad o imparcialidad en su composición que el recurrente reclama". Se pone en énfasis pues en esta sentencia que el artículo 25.3 CE no es vulnerado.

Frente a esta postura, como ya se ha dicho anteriormente, hay quien mantiene que se vulnera el artículo 25.3 CE debido a que la sanción conlleva la privación de la libertad. En este sentido MAPELLI CAFFARENA pone en tela de juicio la resolución de la STC 2/1987, de 21 de enero, exponiendo varios argumentos sobre por qué la sanción de aislamiento en celda resulta contraria al Ordenamiento Jurídico Español<sup>89</sup>. Así, en los fundamentos jurídicos el argumento central de la constitucionalidad de la sanción se basa en la idea de *status libertatis*, apoyándose en que tal status queda modificado por la Relación de Sujeción Especial en la que se encuentran los presos y que, por tanto no quedan privados de libertad, ya que esta ya ha sido privada anteriormente con la

---

aplicables contra el que está cumpliendo una Sentencia no pueden considerarse constitutivas de privación de libertad, porque tales medidas son tan sólo modificaciones de su detención legal».

88 Cfr STC 2/1987, FJ 3º.

89 Cfr. MAPELLI CAFFARENA, B., "Contenido y límites de la privación de libertad", *EGUZKILORE Número Extraordinario 12*. San Sebastián. Diciembre 1998. Págs 87 – 105.

sentencia de condena, por lo que los argumentos del Alto Tribunal se basarían en 3 puntos concretos para legitimar dicha sanción<sup>90</sup>:

1º. La existencia de una Relación de Sujeción Especial.

2º La pérdida del *status libertatis* de los condenados a prisión.

3º El aislamiento en una celda es tan sólo un cambio en las condiciones de la prisión.

#### 1. La existencia de una Relación de Sujeción Especial.

Recordemos que una Relación de Sujeción Especial es una relación jurídico administrativa que se alarga en el tiempo y que introduce al sometido a la misma en un régimen jurídico peculiar, pudiendo modificarse su trato de libertad o sus derechos fundamentales<sup>91</sup>. Para MAPELLI CAFFARENA, el uso de esta Relación de Sujeción Especial para con los internos carece de justificación, pues es cierto que el TC no aclara en ningún momento por qué esas relaciones significan unas limitaciones en los derechos de los internos<sup>92</sup>.

Sin embargo, el argumento de más peso que ilegitima estas Relaciones de Sujeción Especial es que en todo Estado Democrático y de Derecho la restricción de derechos fundamentales de los presos no puede hacerse por la Administración, poniéndose en riesgo de esta manera que con dichas relaciones se utilice por parte de la Administración la potestad de resolver aspectos que no estén configurados en las normas de ellas, pudiéndose por tanto hacer diferentes interpretaciones<sup>93</sup>.

De todos estos argumentos llega un cambio en la interpretación de la teoría de las RSE por parte del TC, explicando el alto tribunal que asumir las Relaciones de Sujeción Especial no significaba que la Administración Penitenciaria estuviese fuera de control judicial<sup>94</sup>. No obstante,

90 En las siguientes líneas realizaré una síntesis del análisis que hace Mapelli Caffarena, intentando explicar por qué la sanción en cuestión no se ajusta a la legalidad.

91 Véase la definición que daba en el epígrafe correspondiente a las Relaciones de Sujeción Especial.

92 Cfr. MAPELLI CAFFARENA, B., "Contenido y límites de la privación de libertad", *EGUZLIKORE. Número extraordinario 12*. San Sebastián Diciembre. 1998. Pág 95.

93 Cfr. MAPELLI CAFFARENA, B., *Contenido y límites....* Pág 95.

94 STC 2/1987, de 21 de enero.

explica CAFFARENA, que cuando se elaboró la teoría de las RSE fue para "buscar un fundamento conceptual que justificara por qué ciertos sectores de la sociedad afectados por estas relaciones estaban ajenos al control legal y judicial y sometidos tan sólo a un ámbito estrictamente doméstico con la Administración"<sup>95</sup>.

De esta manera, MAPELLI CAFFARENA realiza un análisis sobre cómo la doctrina del TC ha cambiado en cuanto a las Relaciones de Sujeción Especial. En concreto vemos que la STC 97/1995, de 20 de junio señala que "es claro que la situación de sujeción especial de un interno en un establecimiento penitenciario no puede implicar la eliminación de sus derechos fundamentales" viéndose reforzada esta argumentación con la STC 143/1995 de 3 de octubre, que afirma que "tratándose de sanción disciplinaria impuesta a internos penitenciarios el conjunto de garantías se aplican con especial rigor, al considerar que la sanción impone una grave restricción a la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de la pena"<sup>96</sup>.

Por lo tanto vemos un cambio por parte de la doctrina del TC encaminada a limitar la restricción de derechos fundamentales en los casos de las Relaciones de Sujeción Especial.

## 2. La pérdida del *status libertatis* de los condenados a prisión.

Resalta MAPELLI CAFFARENA que "declarar como hace el TC que el condenado pierde su libertad por el hecho de sufrir una pena de prisión no sólo es una tesis falta de convicción, sino que además comporta unos riesgos muy considerables para el penado"<sup>97</sup>.

Esta tesis de la pérdida del *status libertatis* del penado conlleva que, una vez perdido el *status libertatis* se está vulnerando el derecho fundamental a la libertad y con ello se impide que en la ejecución de la pena puedan establecerse unos límites infranqueables a la actividad penitenciaria, tal como señala CAFFARENA.

## 3. El aislamiento en una celda es tan sólo un cambio en las condiciones de la prisión.

---

95 Cfr. MAPELLI CAFFARENA, B., *Contenido y límites...* Pág 96.

96 Cfr. MAPELLI CAFFARENA, B., *Contenido y límites...* Pág 97.

97 Cfr. MAPELLI CAFFARENA, B., *Contenido y límites...* Pág 98.

El TC lo que hace es recurrir a la tesis del *status libertatis*, argumentando que "un aislamiento en celda no significa más que una modificación en las condiciones regimentales"<sup>98</sup>, dando a entender con ello el TC que en ningún caso representa el aislamiento en celda una modificación sustancial en la ejecución de la pena.

Así, en palabras de CAFFARENA, el aislamiento constituye "la medida más grave de cuantas tiene previstas la legislación penitenciaria para mantener el orden y la convivencia necesarias dentro de una prisión".

Además, destaca el autor que las consecuencias de estar aislado en celda para el penado pueden conllevar problemas sensoriales, como por ejemplo la pérdida de visión, debido a los problemas de iluminación en la celda así como desde problemas musculares hasta mentales provocando en los internos estados de ansiedad y olvidarse de cómo es la vida en el exterior de la celda de aislamiento.

En mi opinión, la justificación que realiza el TC del uso de las RSE para justificar la pérdida del *status libertatis* y considerar que el aislamiento en celda es tan sólo un cambio en las condiciones de la prisión es superflua, pues da la sensación de que el Alto Tribunal quiere dar una solución rápida a un problema de tal envergadura. Por lo tanto pienso que el problema en este caso es la propia RSE a la que se encuentra sometido el preso, que no sirve para otra cosa que para limitar los derechos fundamentales de los internos, sin que en ningún momento nos explique el TC el por qué esas relaciones conllevan unas restricciones a los derechos de estos. Además, a nivel doctrinal no es la primera vez que nos encontramos con una clara oposición hacia estas RSE, pues recordemos que BENITO LÓPEZ tampoco encuentra una justificación clara al por qué el TC se ampara en estas RSE.

Por último, es acertado acabar esta síntesis que realiza CAFFARENA con la siguiente frase del mismo:

"Se está reconociendo que el aislamiento equivale a un auténtico estado de excepción individual que altera radicalmente el régimen ordinario de ejecución y nada tiene que ver con él".

---

98 STC 2/1987, de 21 de enero.

### 3. 3. EL AISLAMIENTO EN CELDA COMO POSIBLE VULNERADOR DEL ARTÍCULO 15 CE.

Conviene por último hacer hincapié en el límite máximo de la sanción de aislamiento en celda, siendo esta de 14 días, tal y como se desprende del artículo 42.2.a) LOGP. Sin embargo, el artículo 42.3 LOGP establece que en casos de repetición de infracción, las sanciones podrán incrementarse en la mitad de su máximo, –debiéndose aprobar ahora por el juez de vigilancia penitenciaria y no por la Comisión Disciplinaria– lo que sería un total de 21 días. De esta manera se puede observar cómo la sanción de aislamiento en celda puede prolongarse excesivamente, alejándose de lo que es la finalidad del Régimen Disciplinario Penitenciario y acercándose a una posible vulneración del artículo 15 CE por considerar que esta sanción puede atentar contra la integridad física, además de poder constituir un trato inhumano, suponiendo para el interno un ataque incluso a su salud por cuanto no puede considerarse bueno para nadie la exclusión a la que se ven sometidos con dicha sanción, pues si tenemos en cuenta que un interno en condiciones normales ya se encuentra excluido, uno que cumpla la sanción de aislamiento en su máximo legal establecido puede suponer para él incluso problemas de índole mental o física, llevando al preso a situaciones de locura e incluso a ganas de quitarse la vida, algo que se aleja de la función de reinserción social que debería suponer la pena de prisión y, con ella, el Régimen Disciplinario Penitenciario. No obstante, esta es mi opinión personal sobre el asunto, pues en la STC 2/1987, de 21 de enero se recurrió en amparo la sanción de aislamiento, alegando, entre otras cosas, vulneración del artículo 15 CE, si bien se desestimó esta pretensión por entender el TC que la ejecución de la sanción no suponía un trato inhumano. Sin embargo, la Comisión de Estrasburgo ha tenido ocasión de examinar varias veces este tipo de confinamiento por su posible colisión con el artículo 3 del Convenio de Roma, tal y como se explica en la STC 2/ 1987, de 21 de enero<sup>99</sup>.

---

99 STC 2/1987, de 21 de enero. FJ 1º.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES.

El trabajo expuesto supone un análisis descriptivo y reflexivo sobre la crisis del Régimen Disciplinario Penitenciario en nuestro país, haciendo hincapié en los varios problemas que este plantea.

En primer lugar, vemos que la doble finalidad que presenta el Régimen Disciplinario Penitenciario se cumple parcialmente, pues si bien es cierto que este Régimen tiene como finalidad el aseguramiento del orden en los establecimientos penitenciarios, nuestra Constitución también exige que dicho Régimen vaya destinado a la reeducación y reinserción de los internos, si bien esta finalidad queda en segundo plano, impidiendo que se cumpla el mandato constitucional que exige el artículo 25.2 CE.

En segundo lugar nos encontramos con la teoría de las RSE, que supone un cauce para limitar los derechos fundamentales de los internos sin que el TC justifique su uso, debiéndose en mi opinión, olvidar esta teoría, tal y como hace el Tribunal Constitucional Alemán, por considerar este que no se ajusta al plano constitucional.

En tercer lugar, son innumerables los supuestos en los que el Régimen Disciplinario Penitenciario no es acorde con nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, pues a la vista de las líneas anteriores se pone de manifiesto que en el Régimen Disciplinario Penitenciario vigente, principios constitucionales como el principio de legalidad –tanto en su vertiente formal como material–, no se satisfacen las necesidades derivadas de la Constitución.

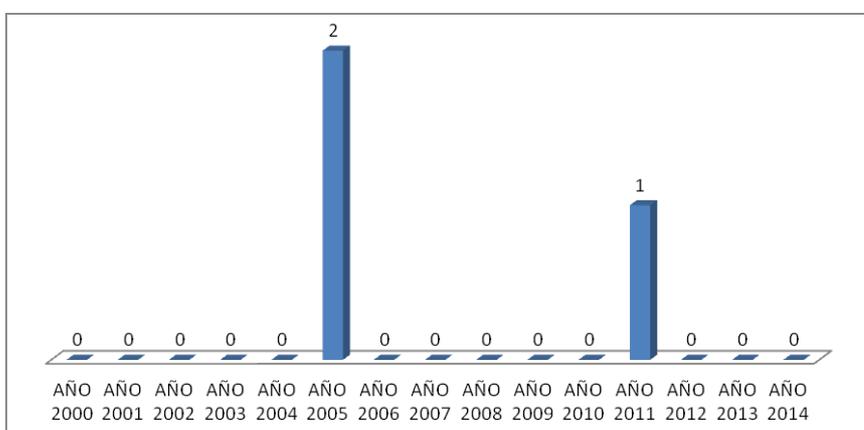
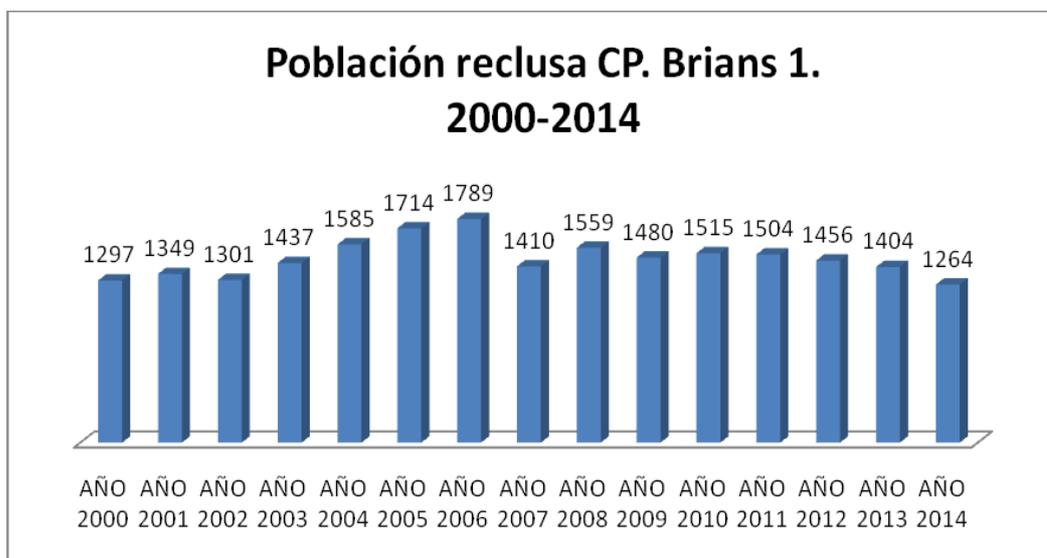
En cuanto al procedimiento de este Régimen Disciplinario, vemos también que este presenta ciertas peculiaridades respecto a otros procedimientos sancionadores, así como del procedimiento sancionador común. Destacable por la problemática que suscita es el artículo 75 RP, que a mi parecer habría de ser reformulado con el fin de que estas limitaciones queden sometidas a un control jurisdiccional. Por otro lado también vemos el problema que suscita el procedimiento abreviado en cuanto se vuelve a poner en tela de juicio el principio de legalidad, al contradecirse el reglamento con la ley.

Por último, se observa también la problemática que suscita la sanción de aislamiento en celda, pues vemos cómo en los casos de suspensión de la sanción se puede apreciar cierto margen

de discrecionalidad a la hora de interpretarse la norma, además del interminable debate sobre la conculcación del derecho a la libertad del aislamiento en celda, así como su debate acerca de la posible vulneración del artículo 15 CE, en cuanto esta sanción puede conculcar la integridad física de los infractores.

A la vista de lo expuesto, la solución pasa por hacer efectiva de una vez por todas la finalidad reeducadora y resocializadora del Régimen –si bien es cierto que a día de hoy es un ideal inalcanzable– así como la necesidad de una reforma de la LOGP, en la que se amolde a las exigencias requeridas para cumplir con el principio de legalidad, siendo aconsejable proceder a una nueva redacción de determinadas infracciones, que deberían tipificarse en el Reglamento Penitenciario de 1996, –o incluso en la propia ley para cumplir con las exigencias del principio de legalidad en su vertiente formal– procediendo a derogar por completo el Reglamento Penitenciario de 1981. Sin embargo en la realidad podemos ver que no hay una intención parte del legislador en acabar definitivamente con este problema, que perdura ya desde hace años, provocando esta inactividad una merma en los derechos fundamentales de los internos.

## ANEXO.



La segunda imagen muestra los casos que ha habido desde el año 2000 hasta el 2014 la infracción del artículo 109.g) del RP'81 (organizar o participar en juegos de suerte, envite o azar, que no se hallaren permitidos en el establecimiento).

## BIBLIOGRAFÍA.

- ARMENTA GONZÁLEZ- PALENZUELA, F.J y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V., *Reglamento penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*. 2ª Ed. Editores: Alcalá de Guadaria, Sevilla. 2001.
- ASECIO CANTISÁN, H., "El sistema de sanciones y el procedimiento para su imposición en la legislación penitenciaria." *Cuadernos del Instituto Vasco de criminología, n° extra 2*, 1989.
- BENITO LÓPEZ, R., "La relación jurídica penitenciaria". *Revista jurídica de la universidad autónoma de Madrid, ISSN 1575-720xX, N° 15*, pags 57-90. 2015.
- BUENO ARÚS, F., *Régimen Disciplinario Penitenciario*, en I concurso monográfico para jueces de vigilancia penitenciaria (Madrid, 13-16 noviembre 1995) Zaragoza, 1997.
- CALVET BAROT, G., "El Régimen Disciplinario Penitenciario", en Rivera Beiras, I. (Coord.): *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural*, 2ª de. Revisada conforme al CP de 1995 y al RP 1996, Barcelona. 1996.
- CANO CAMPOS, T., *Sanciones administrativas*. Editorial Francis Lefevre. 2018.
- CASTILLO BLANCO, F., "La potestad disciplinaria de la Administración Penitenciaria". *documentación administrativa, ISSN 0012-4494, N° 282-283*, 2009.
- COLMENAR LAUNES, Á., *El Régimen Disciplinario y su Procedimiento en el Sistema Penitenciario Español*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2015.
- CÓRDOBA RODA, J., *Comentarios al código Penal, tomo III*. Editorial Ariel. Barcelona. 1978.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, R y DE MARCOS MADRUGA, F., *Vademécum de derecho penitenciario*, 2ª edición, tirant lo blanch, valencia, 2019.
- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L y MAPELLI CAFFARENA, B., *Práctica forense penitenciaria* 1ª ed., Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L y NISTAL BURÓN, J., *Derecho Penitenciario*. Editorial Aranzadi, S.A. 2016.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J., "El Régimen Disciplinario" en Berdugo Gómez de la Torre, I. y Zuñiga Rodríguez, L: *Manual de derecho penitenciario*. Madrid. 2001.
- FLORENCIO DE MARCOS MADRUGA y ROSARIO DE VICENTE MARTÍNEZ. *Vademécum de derecho penitenciario*. Tirant Lo Blanch. 2015.

- GARCÍA ALBERO, R., *Faltas contra las personas*, en Quintero Olivares, G y MORALES PRATS, F: *Comentarios al nuevo Código Penal*, 2ª ed., Elcano, 2001.
- GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2ª edición. Editorial S.L Civitas Ediciones. Madrid, 1982.
- JUANATEY DORADO, C. *Manual de derecho penitenciario* 3ª edición. Editorial Iustel. 2016.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. *La relación de especial sujeción del recluso con la Administración Penitenciaria*. Conferencia pronunciada en Melilla el día 22 de julio de 2013, dentro del Curso "Alternativas a la prisión". 2013.
- MALDONADO CANITO, P.J.: "Limitaciones regimentales y medidas de protección personal", Cuadernos de Derecho Penitenciario nº 3, ICAM, 1999.
- M. MATA Y MARTÍN, R., "El principio de legalidad en el ámbito penitenciario". *Revista de derecho de la Universidad de Alcalá*. 2011
- MAPELLI CAFFARENA, B., "Contenidos y límites de la privación de libertad". *Eguzlikore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. ISSN 0210-9700, N°. Extra 12, 1998.
- MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Barcelona. Editorial Bosh. 1983.
- MARINA JALVO, B., *El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 2ª edición, ed. Lex Nova, Valladolid, 2001.
- MELERO ALONSO, E., "La flexibilización de la reserva de ley". *Revista Jurídica* 10 109-132. *Universidad Autónoma de Madrid*. 2004.
- POLAINO NAVARRETE., *Estudios penitenciarios*. Córdoba, 1988.
- RACIONERO CARMONA, F., *Derecho penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*, Editorial Dikynson. Madrid, 1990.
- RENART GARCÍA, F., *El Régimen Disciplinario Penitenciario en el Ordenamiento Penitenciario Español: luces y sombras*. Publicaciones Universidad de Alicante. 2002.
- SANZ DELGADO, E., *Agresiones físicas* En García Valdés C. (Dir.): *Diccionario de ciencias penales*. Editorial Edisofer. 1999.
- SOLAR CALVO, P., "Consecuencias penitenciarias de la relación de sujeción especial: por un necesario paradigma". *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, tomo 72 nº1. 2019.
- TÉLLEZ AGUILERA, A., *Seguridad y disciplina jurídica. Un estudio jurídico*. Madrid. Entidad Social Social Bussiness. 1998.

