

# La potestad disciplinaria de la Administración penitenciaria

*Federico A. Castillo Blanco*<sup>1</sup>

**Sumario:** I. INTRODUCCION: LAS FUNCIONES DEL REGIMEN DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO COMO FUNDAMENTO DEL MISMO. II. LA NORMATIVA VIGENTE EN LA MATERIA Y LOS PRINCIPIOS APLICABLES AL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA PENITENCIARIA. 1. La situación normativa. 2. A vueltas con las relaciones de sujeción especial como paradigma que justifica la regulación del ámbito normativo disciplinario ¿De verdad estamos frente a la aplicación de ius puniendi del Estado? 3. Los principios que informan el ejercicio de la potestad disciplinaria penitenciaria: especial referencia al Principio de Legalidad. III. LA PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD Y EL ORDEN EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS: INFRACCIONES, SANCIONES Y MEDIDAS COERCITIVAS. 1. Las infracciones previstas en la normativa reglamentaria. 2. Las sanciones correspondientes a las infracciones: especial referencia a la correlación entre infracción y sanción. 3. Los medios coercitivos autorizados en el régimen disciplinario. IV. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. 1. La competencia orgánica para la imposición de las sanciones. 2. El procedimiento de imposición de las sanciones disciplinarias. V. EJECUCION Y CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES. 1. Reducción y revocación de las sanciones. 2. Prescripción y cancelación.

## I. INTRODUCCION: LAS FUNCIONES DEL REGIMEN DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO COMO FUNDAMENTO DEL MISMO

Cabe advertir de forma previa que, en este estudio, dejaremos fuera el estudio del Derecho disciplinario penitenciario en su vertiente militar, la dogmática general sobre el derecho sancionatorio objeto de otros trabajos que están a disposición del lector en el presente volumen y el sistema de recompensas establecido en el Derecho penitenciario, que aunque íntimamente relacionado con la imposición de sanciones, excede con mucho de los objetivos de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Granada.

Advertidos de estos extremos comenzaremos, en primer término, y junto a dejar constancia de la necesidad de dedicar cierta atención a esta parcela del Derecho administrativo aunque solo fuera por el simple dato cuantitativo de que, cada vez, es mayor la población reclusa y más relevante la problemática que generan los establecimientos penitenciarios<sup>2</sup>, a referirnos a la función del Derecho disciplinario penitenciario pues en éste confluyen diversas circunstancias que caracterizan y delimitan, de forma relevante, el régimen jurídico de aplicación a éste<sup>3</sup>.

Y es que la circunstancia, ni mucho menos baladí como se puede imaginar, de que el mismo se aplique a personas privadas de su libertad y que esta privación de libertad como pena impuesta por la sociedad a través de su sistema judicial, en el Derecho penal contemporáneo, no tenga como finalidad última la represión y prevención de la comisión de delitos, sino que se dirija, al menos en un plano tan importante como el anterior, a la reeducación y reinserción social del interno en un centro penitenciario es determinante para la existencia de distintas especialidades que, desde la competencia orgánica en su imposición y seguimiento hasta instituciones como la suspensión o aplazamiento del cumplimiento de las sanciones, ponen de relieve la singularidad de este sector del Derecho penitenciario por comparación a otros regímenes disciplinarios que, como el de los empleados públicos que es objeto de estudio en otro trabajo de este número, no viene influido por estas especiales circunstancias.

Dicho ello sí que podemos comenzar afirmando que, al menos en el momento actual y con los cambios desbordantes que han acontecido en nuestra sociedad en las últimas décadas, parece fuera de toda discusión la necesidad de la existencia de un poder sancionatorio de la Administración<sup>4</sup>. Fundamentalmente por razones de eficacia y por la imprescindible aplicación del principio de intervención mínima del Derecho penal<sup>5</sup>. ya que otra alternativa difícilmente conseguiría mínimamente, y en tiempo, los objetivos que se persiguen con éste. Mutatis mutandis ello es aplicable

---

2 La población reclusa, ciertamente, muestra una tendencia al alza. En el Informe General de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se pone de relieve que en los Centros Penitenciarios de la Administración General del Estado a 31 de diciembre de 2006 la población reclusa fue de 55.049 internos. El año 2006, en relación con 2005, finalizó con 2.302 internos más (4,4%). La media de población reclusa fue de 54.436 internos (3,9% más que en el año anterior).

3 Ya Sosa Wagner F., Administración penitenciaria, *Revista de Administración Pública*, N.º 80, 1976, p. 106, destacaba, refiriéndose al Derecho disciplinario penitenciario, que no resulta aventurado afirmar que se trata éste de un tema capital dentro del que está ocupando nuestra atención por la especial incidencia que el tema tiene desde la perspectiva del Derecho público. Es aquí donde tradicionalmente, añade dicho autor, se ha dado cita el grave problema de la protección del recluso.

4 En torno a este debate es imprescindible la consulta de Nieto, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 1992.

5 La jurisprudencia constitucional ha sido, en este punto, desde el comienzo esencialmente formal en cuanto a la distinción y, en este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que existe una sustancial identidad del *ius puniendi* aunque con matices derivados de las especialidades del interés a proteger y de la prontitud y rapidez de la reacción. En consecuencia un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien señala que los principios penales son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador (STC 18/81, de 8 de junio).

plenamente en el ámbito al que nos vamos a referir dada la mejor posición de que goza la Administración penitenciaria para la protección de los bienes jurídicos que se pretenden amparar con la atribución a ésta de dicha potestad. La sola alusión que haremos a las funciones que ha de cumplir el régimen disciplinario penitenciario, y a las que ahora y sin más dilación haremos referencia, mostrará, más y mejor que cualquier otra argumentación, la necesaria presencia de la Administración penitenciaria para el ejercicio de esta potestad a fin de garantizar la mejor consecución de los objetivos que se proponen con su existencia<sup>6</sup>, sin perjuicio, eso sí, del necesario control jurisdiccional de estos actos por medio del Juez de Vigilancia Penitenciaria. Pero también, y advirtámoslo ya, de la necesaria recuperación del Derecho administrativo, y de sus instituciones, en este especial ámbito olvidado en exceso por nuestra dogmática.

Pues bien, si lo cierto es que el verdadero debate, en realidad y lo muestra el desarrollo dogmático acontecido en el campo sancionatorio, tanto de heterotutela como de autotutela desde la Constitución española de 1978, ha sido, no la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, sino responder a preguntas tales cómo: ¿Con qué límites y bajo qué principios puede imponer la Administración sanciones? ¿Qué garantías han de rodear la imposición de las mismas? ¿En qué medida es de aplicación, especialmente en el ámbito disciplinario, el esquema principal articulado en el Derecho penal para la imposición de penas?, también es preciso reconocer que estas cuestiones hoy siguen siendo, en buena medida, el centro de la discusión en torno al régimen de las sanciones administrativas y disciplinarias. No obstante, también creo que, fruto de la experiencia adquirida y a día de hoy, hay que añadir algunas otras cuestiones que cómo la respuesta a preguntas cómo sí ¿toda acción coercitiva o represiva de la Administración constituye una sanción y ha de estar rodeada de idénticas garantías? o ¿si tienen el mismo carácter y fundamento las sanciones administrativas y las disciplinarias?, estimo que se están abriendo campo en este debate.

Desde luego, y como es conocido y ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, el fundamento y paradigma jurídico que justifica las distintas modulaciones que sufre el régimen disciplinario penitenciario respecto del régimen sancionador general, las célebres relaciones de sujeción especial, no operan de idéntica forma, ni con igual in-

---

6 Dicha actuación sancionatoria de la Administración fue avalada, sin fisuras, por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de junio de 1984 en el caso Campbell y Fell, en la que se exponen un conjunto de justificaciones para la existencia del régimen sancionador penitenciario: de un lado, el mantenimiento de la seguridad y el orden dentro de los establecimientos penitenciarios; de otro, la necesidad de pronta represión de los hechos que atenten contra esa seguridad y orden; y, por último, la existencia de responsabilidad de la Administración a la que, entre sus funciones, se le exige el mantenimiento del orden, lo que de paso justifica la composición netamente administrativa de los órganos que intervienen en la imposición de la sanción.

La doctrina también comparte, casi de forma unánime, la necesaria atribución a la Administración penitenciaria de un poder disciplinario. Por todos puede consultarse González Cano, M.I., *La ejecución de la pena privativa de libertad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994 y Soria Fernández-Mayorales, P. "Derecho Administrativo sancionador y Derecho Penal: principios comunes", *Actualidad Penal*, 87-2 Marg. 644, pp. 1985 y ss.

tensidad debiéramos de añadir, en cualquiera de los sectores en que las mismas vienen siendo de aplicación (empleados públicos, sector económico-financiero, espectáculos taurinos, etc... ). Y esta cuestión hace, especialmente necesario, que atendamos como cuestión preliminar como decíamos a los fines que se persiguen con el régimen disciplinario de los internos en establecimientos penitenciarios ya que ello será un parámetro ineludible para determinar la idoneidad de las instituciones que se consagran en éste<sup>7</sup>.

Desde este punto de vista, y en primer término, es de señalar que no queda tan lejano el día en que la única función del Derecho disciplinario penitenciario fue la de garantizar el orden y la seguridad en los establecimientos penitenciarios y en que la arbitrariedad, las vejaciones y la ausencia de procedimientos y garantías para los reclusos eran la norma habitual en la imposición de correctivos disciplinarios.

Pero lo cierto, en la actualidad, es que el afán represivo del Derecho disciplinario penitenciario se ha atenuado y ha ampliado netamente su campo de visión<sup>8</sup>. En ese sentido expuesto, y sin olvido de la seguridad y el orden en los establecimientos penitenciarios, lógica y necesaria en centros de estas características, hoy este sector del ordenamiento jurídico va más allá de la simple custodia de los reclusos precisamente como medio para alcanzar otros objetivos que caracterizan al Derecho penitenciario de nuestros días. En efecto, la reeducación y la reinserción social de los penados<sup>9</sup>, finalidad constitucional del cumplimiento de las penas, han añadido parámetros nuevos en la definición de las instituciones que caracterizan hoy a esta rama del ordenamiento jurídico pues, en definitiva, son éstos y no los primeros, al menos en exclusiva, los bienes jurídicos que se persiguen en última instancia y que deben ser salvaguardados en la aplicación del mismo<sup>10</sup>.

La doctrina especializada que se ha ocupado del tema, asimismo, pone el acento en dicha característica ya que, a su juicio, se trata de asegurar un conjunto de garantías mínimas para cumplir la pena de prisión, donde se dan las aspiraciones resocializadoras<sup>11</sup>. E, inclusive, se destaca por algún sector de la doctrina que el procedimiento

---

7 El alcance de dicha categoría dogmática en el ámbito penitenciario ha sido objeto de atención por López Benítez, M. en "Prisiones, presos y derecho administrativo" en el volumen colectivo Derechos fundamentales y otros estudios, volumen I, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, 2009, pp. 850 y ss.

8 Y es que, como indica la jurisprudencia constitucional, cualquier sanción en este ámbito implica una grave limitación a la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de una pena (STC 153/1988, de 13 de julio, entre otras).

9 Bien que es verdad que la doctrina ha puesto en cuestión que dichas finalidades puedan ser conseguidas en el medio penitenciario actual. Rodríguez Alonso, A. "Reflexiones críticas al ejercicio del tratamiento penitenciario: realidad o ficción", *Actualidad Penal*, N.º 14, p. 191 expone que "no resulta difícil llegar a otra conclusión, y después de lo que se deja dicho, que no sea para afirmar, y afirmar rotundamente, que los establecimientos cerrados, conceptualmente entendidos como aquéllos de régimen intramuros con sus estructuras actuales, no constituyen ni marco adecuado para el tratamiento ni tan siquiera para intentar el mismo".

10 No en vano el artículo 1 de la LOGP encomienda a la Institución penitenciaria como finalidades de la misma la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados.

11 Mapelli Caffarena, Borja, *Principios Fundamentales del Sistema Penitenciario Español*, Editorial Bosch, Barcelona, 1983, p. 275.

disciplinario no es más que una de las formas de que dispone el ordenamiento jurídico general para salvaguardar un orden correcto, y por ello, a su juicio, debe tratarse de un último recurso de utilización excepcional<sup>12</sup>.

Pero vayamos a las normas. El artículo 41.1 de la LOGP establece que *“el régimen disciplinario de los establecimientos se dirigirá a garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada”*, pero lo cierto, y como antes referíamos, es que dicha previsión ha de integrarse en la totalidad del régimen jurídico que integra el Derecho penitenciario y las finalidades que éste persigue. Por ello que deba hacerse referencia necesaria a la previsión establecida en el artículo 71.1 de la misma norma para la que *“el fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento; en consecuencia, las funciones regimientales deben ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas”*<sup>13</sup>. Y de ahí, precisamente, que en el régimen disciplinario penitenciario aparezcan con un vigor extraordinario instituciones que, como el principio de oportunidad en materia disciplinaria, se manifiestan en la regulación de los mecanismos de aplazamiento, suspensión de la efectividad y reducción o revocación de las sanciones impuestas que singularizan netamente al régimen disciplinario penitenciario de otros sistemas disciplinarios que, como el de los empleados públicos, no conoce en igual medida la combinación de medidas de recompensa, o de oportunidad de la sanción como las anteriores, con medidas sancionatorias. De hecho, el régimen disciplinario se regula, en el correspondiente apartado reglamentario, junto a las medidas de recompensa previstas como consecuencia de la buena conducta de los reclusos lo que pone de manifiesto, muy especialmente, la finalidad medial que inspira a éste.

Y es que ciertamente, y como ha puesto de manifiesto Santos Itoiz<sup>14</sup>, la ideología que subyace en el articulado de la LOGP se basa en una noción instrumental de disciplina: el régimen sancionador es necesario únicamente en tanto en cuanto posibilita el resto de finalidades asignadas legalmente a la institución penitenciaria, constitui-

12 Santos Itoiz, E, *La sanción penitenciaria*, publicado en [www.derechopenitenciario.com](http://www.derechopenitenciario.com). La misma idea, intervención mínima del Derecho disciplinario penitenciario, que se mantiene por autores como Ríos Martín, J.C., *Manual de Ejecución Penitenciaria. Defenderse de la cárcel*, Colex, Madrid, 2009, p. 310. Y opinión que, sin embargo, ha de matizarse. Los procedimientos disciplinarios, si bien es preciso admitir que son una de las medidas de los que la Administración penitenciaria posee para garantizar el ambiente y convivencia precisos para una adecuada consecución de las finalidades que se persiguen con la pena, no pueden ser calificados de excepcionales sino en la medida en que, como es conocido y con carácter general, entre dos medidas de intervención que pueden alcanzar semejantes resultados se ha de optar por la menos gravosa para la libertad individual lo que no es sino una manifestación del principio de proporcionalidad al que más adelante aludiremos.

13 El art. 73 del Reglamento Penitenciario establece, en este orden de ideas, lo siguiente:

*“1. Por régimen penitenciario se entiende el conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos.*

*2. Las funciones regimientales de seguridad, orden y disciplina son medios para alcanzar los fines indicados, debiendo se siempre proporcionadas al fin que persiguen, y no podrán significar un obstáculo para la ejecución de los programas de tratamiento e intervención de los reclusos.”*

14 Op. cit.

dos entre el binomio reeducación y reinserción y el binomio retención y custodia (art. 1 de la LOGP), correspondiéndose asimismo con una idea de subordinación al tratamiento penitenciario.

Pero dicha perspectiva, sin duda que con respaldo legal, no debe situar fuera de nuestro foco de atención que la seguridad y el orden de las prisiones es una finalidad, que aunque se califique de medial, resulta un objetivo irrenunciable del régimen disciplinario penitenciario cuya existencia responde precisamente a la consecución de estos objetivos. El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 16 de enero de 2006, viene a confirmar dicha perspectiva y aclara el alto tribunal 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”* (FJ 5.º).

De esta forma, y en la misma línea de razonamiento, el art. 231 del Reglamento Penitenciario establece que *“El régimen disciplinario de los reclusos estará dirigido a garantizar la seguridad y buen orden regimental y a conseguir una convivencia ordenada, de manera que se estimule el sentido de responsabilidad y la capacidad de autocontrol, como presupuestos necesarios para la realización de los fines de la actividad penitenciaria*, lo que si se pone en relación con lo expuesto más arriba confirma la afirmación anterior y muestra la necesaria búsqueda de los puntos de equilibrio entre ambos dos vértices de influencia sobre el Derecho disciplinario penitenciario que, si bien ha de ser uno de los medios para asegurar la seguridad en los establecimientos penitenciarios, no puede obviar que la finalidad última de la reclusión no acaba en el ingreso del recluso sino, más bien y con las dificultades que ello representa, en su reinserción social.

## II. LA NORMATIVA VIGENTE EN LA MATERIA Y LOS PRINCIPIOS APLICABLES AL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA PENITENCIARIA

### 1. La situación normativa

El régimen disciplinario que sobre los reclusos ejerce la Administración Penitenciaria ha sufrido, en las últimas décadas, diversos avatares normativos hasta llegar a la regulación vigente que, amén de lo previsto en la norma legal actualmente en vigor, viene esencialmente recogida en el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.

Las normas preconstitucionales<sup>15</sup>, constituidas básicamente por el Reglamento de Servicio de Prisiones de 2 de febrero de 1956, modificada con posterioridad en la

---

<sup>15</sup> Es obvio que las normas disciplinarias penitenciarias tienen antecedentes más remotos. Ya desde las Partidas pueden encontrarse referencias a las penas privativas de libertad que, en su momento, constituyeron un cierto avance respecto de la situación anterior al dotar a la cárcel del estatuto de

transición democrática por el RD 2273/1977, de 29 de julio que ciertamente mejoró la regulación hasta ese momento establecida, entre otras cosas, exigiendo un procedimiento por escrito en que fuese preceptiva la audiencia del inculpado, pero que eran todavía, no obstante, expresión de una concepción ciertamente caduca de las finalidades a que había de servir el cumplimiento de la pena y de las garantías y principios que debían presidir la imposición de sanciones disciplinarias a los reclusos<sup>16</sup>.

Lo cierto es que en esta evolución, y junto a que como ya hemos hecho referencia se ha producido una evolución dogmática, es preciso resaltar la incidencia en ésta de determinadas normas internacionales que, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos aprobadas por la Organización de Naciones Unidas<sup>17</sup>, han condicionado muy especialmente esta evolución. Asimismo, y dada la protección jurisdiccional que se le otorga, es de destacar también el artículo 6.3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el alcance y límites del castigo penitenciario. A las que habría que añadir otras normas complementarias<sup>18</sup>.

---

establecimiento público. Desde el S. XIX se suceden diversas normas, a saber: las Ordenanzas de Presidios Navales de 20 de mayo de 1804, la Ordenanza General de los Presidios Civiles del Reino de 1834, y el más moderno Reglamento de Prisiones de 5 de mayo de 1913 que se modificaría en 1930 y 1948 y que hasta el año 1956 estaría vigente. De todo ello da cuenta, en paralelo a las personas que hicieron posible esta evolución en su espléndido trabajo, Sosa Wagner, F., *Administración penitenciaria*, op. cit., N.º 80, 1976, pp. 86 y ss.

16 De estas carencias dio cuenta en su día López Ramón, F., “Acerca de las relaciones de sujeción a que está sometido el recluso. Sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1977 (Ar. 1813)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 14, 1977, y en el que da cuenta de la sanción impuesta a un recluso por dirigir una instancia al Decano del Colegio de Abogados de Madrid para que visiten la Prisión y comprueben diversos extremos del régimen penitenciario; actuación que se califica como infracción de realizar una petición colectiva (y es calificada, con posterioridad, en otro tipo de infracción grave de forma analógica) y que, recurrida finalmente ante la jurisdicción contencioso administrativa, determina que el Tribunal admita la imposición de la misma como falta leve en otro tipo (negligencia, descuido excusable) y que se realice “de plano” sin audiencia previa (bastando con la formalidad del artículo 114 del Reglamento entonces vigente que establecía que se oír al recluso) en base a la relación especial a que está sometido el recluso.

17 También cabe destacar las normas sobre tratamiento de reclusos establecidas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebradas en Ginebra en el año 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en las Resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

18 En efecto, toda esta normativa se completa por un conjunto de Recomendaciones del Consejo de Europa como la 73 y 87 sobre normas penitenciarias europeas que consagran el respeto a la dignidad de los reclusos, principios como el de imparcialidad etc. Destacamos los siguientes aspectos recogidos en éstas bajo la rúbrica Régimen disciplinario y sanciones:

33. Se tienen que mantener la orden y la disciplina en interés de la seguridad, de una vida comunitaria bien organizada y de los objetivos del tratamiento que se sigue en el centro.

34.1. Ningún recluso puede ocupar una posición de los servicios del centro que comporte un poder disciplinario.

34.2. Esta norma no tendría que impedir el buen funcionamiento de medidas que establecen que algunas actividades o responsabilidades de orden social, educativo o deportivo se confíen, con un cierto control, en determinados grupos, de reclusos con vistas a su participación en programas propios de su régimen.

Pero si volvemos al Derecho interno, en un primer momento, la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979 de 26 de septiembre, se pronunció sobre dicho régimen en sus artículos 41 a 45 en lo relativo al régimen sancionador y medios coercitivos; régimen que, sin embargo, y a pesar de cómo veremos a continuación si han acontecido sucesivas modificaciones reglamentarias, no se ha visto alterado por las distintas modificaciones legislativas que dicha norma ha sufrido desde su aprobación.

Distinto, sin embargo como hemos apuntado más arriba, ha resultado ser el iter reglamentario que desarrolló dicha norma y que comienza con un primer desarrollo reglamentario de la LOGP que se realizó mediante Real Decreto 1201/1981 de 8 de mayo, y que incluyó la primera tipificación de infracciones, las sanciones que podían imponerse como consecuencia de la comisión de éstas, su ejecutividad y ejecutoriedad, la prescripción de las mismas y el procedimiento, ciertamente somero y primario, para la imposición de las mismas. El balance de su aplicación no puede calificarse de positivo, ni siquiera medianamente satisfactorio, a juzgar por la rápida modificación del mismo y las razones alegadas para ello. En efecto, tan solo tres años después de esta primera norma reglamentaria el Real Decreto 787/1984 de 28 de marzo modificará parcialmente dicho Reglamento afectando, entre otras cuestiones, al régimen disciplinario<sup>19</sup>.

---

35. Los puntos siguientes tienen que estar determinados o bien por ley o bien por un reglamento de la autoridad competente:

- a) la conducta que constituye una infracción disciplinaria;
- b) el tipo y la duración de las sanciones disciplinarias que pueden ser infligidas;
- c) la autoridad que tiene competencia para pronunciar estas sanciones;
- d) la autoridad a la cual se tendría que apelar en caso de recurso y el procedimiento que se tendría que seguir en este sentido.

36.1. Un recluso sólo se puede castigar de acuerdo con las disposiciones establecidas.

36.2. El informe disciplinario se tiene que transmitir inmediatamente a las autoridades competentes, que lo tienen que resolver cuanto antes mejor.

36.3. Ningún recluso se puede castigar sin ser informado de la infracción que se le atribuya y sin que haya tenido la posibilidad de presentar su defensa.

36.4. En la medida en que sea necesario y realizable, se tiene que permitir al recluso que presente su defensa por medio de un intérprete.

37. Las sanciones colectivas, las penas corporales, la incomunicación, y también todo castigo cruel, inhumano o degradante, tienen que estar completamente prohibidos como sanciones disciplinarias.

38.1. La sanción de aislamiento disciplinario y las otras medidas punitivas que puedan alterar la salud física y mental del recluso, sólo pueden ser infligidas si el médico, después de haber examinado al recluso, certifica por escrito que es capaz de soportarlas.

38.2. En todo caso, éstas medidas nunca tienen que ser contrarias al principio que establece la norma 37.

38.3. El médico tiene que visitar cada día a los reclusos que sean objeto de estas sanciones disciplinarias y tiene que informar al director en caso de que considere necesario detenerla o modificarla por razones de salud física.

19 La Exposición de Motivos de dicha norma explicaba el cambio normativo de la siguiente forma: “En la fijación de infracciones, se supera el desequilibrio hasta ahora existente entre los tres tipos de faltas, ampliándose las garantías de los internos en la formulación de un procedimiento sancionador que venga a llenar el vacío normativo que se aprecia en el Reglamento que se reforma. Se concreta a los supuestos más graves la posibilidad de que la interposición de recursos contra los acuerdos sancionadores no suspenda la efectividad de la sanción. Se suprime la dualidad actual invalidación-cancelación, regulando únicamente la cancelación, y se fija para la prescripción unos plazos más acordes con la totalidad de nuestro ordenamiento jurídico”.

No obstante, y como es conocido, el desarrollo de la dogmática en torno al Derecho sancionador y disciplinario que se produce a partir de la década de los ochenta<sup>20</sup>, y en el que ha de destacarse el papel esencial jugado por nuestra doctrina y jurisprudencia que terminó influyendo en el legislador de régimen jurídico y procedimiento administrativo común<sup>21</sup>, siguió jugando, a modo de espada de Damocles, en contra de la regulación establecida en el ámbito penitenciario que, como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 10/1995 de 12 de diciembre del Código Penal, fue objeto de una nueva modificación con la promulgación del Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero, que ya fruto de una nueva etapa, se hizo eco en su artículo 232 de la nueva situación dogmática a la que nos hemos referido con anterioridad y proclamó la vigencia de los principios contenidos en la legislación de procedimiento administrativo común referidos al ejercicio de la potestad sancionadora ordinaria de la Administración.

Pero sigamos este breve recorrido hasta situarnos en el estado actual de la normativa vigente. Esta última norma, en materia disciplinaria, mantiene las faltas tipificadas en los artículos 108, 109 y 110 y las sanciones establecidas en el artículo 111, así como la determinación de los actos de indisciplina grave del primer párrafo del artículo 124, todos ellos del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, en la redacción dada por el Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo, ya que no se modificó la LOGP en estas materias<sup>22</sup>. No obstante, procedió a la regulación detallada de un procedimiento sancionador, más en sintonía con la doctrina y la jurisprudencia constitucional que ya se había dictado y con las observaciones formuladas por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, que incorporó diversas garantías básicas en lo que hace a la tramitación del mismo. Por otra parte, y como cuestión a resaltar, se especifican las manifestaciones del principio de oportunidad en materia disciplinaria mediante la regulación de los mecanismos de aplazamiento, suspensión de la efectividad y reducción o revocación de las sanciones impuestas.

El panorama del Derecho vigente se completa si hacemos referencia al control jurisdiccional de los actos de la Administración Penitenciaria que encuentra un apunte en su regulación en el art. 76 de la LOGP y, se completa en lo relativo al régimen de recursos, en el artículo 82 y en la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica del Po-

20 De forma previa, y específicamente en el ámbito penitenciario, la doctrina ya se había ocupado de denunciar las carencias de la regulación establecida y la necesidad de mejorar las garantías de los reclusos y, de esta forma junto al trabajo ya citado, puede darse cuenta aquí del realizado por Cano Mata, A., "Derecho Administrativo Penitenciario: protección del recluso", *Revista de Administración Pública*, n.º 76, 1975, p. 49 que calificó las garantías establecidas de más ilusorias que reales y el ya referido de Sosa Wagner, F., *Administración penitenciaria*, op. cit., p. 123 que proponía una reforma profunda del Reglamento de Prisiones que formulase con claridad los derechos y deberes de los reclusos

21 La aprobación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común determinó que en su Título IX se procediese a la regulación de los principios a los que debía someterse el ejercicio de la potestad sancionadora y el procedimiento sancionador por parte de las Administraciones Públicas (artículos 127 a 138).

22 Y es que, en el trámite de aprobación de la modificación de la LOGP mediante la Ley Orgánica 13/1995 de 18 de diciembre, se realizaron diversas propuestas sobre el régimen de infracciones y sanciones y la vigencia del Principio de Legalidad en las mismas, que finalmente no fueron objeto de incorporación al texto final aprobado.

der Judicial 7/1988 de 28 de diciembre, esta última modificada por la Ley Orgánica 5/2003 de 27 de mayo<sup>23</sup>.

Por último, y vista la normativa en relación al ámbito subjetivo de aplicación<sup>24</sup>, es preciso, en lo que se refiere a los presos preventivos, tener en cuenta lo dispuesto, a estos efectos, en los artículos 521 a 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

## 2. A vueltas con las relaciones de sujeción especial como paradigma que justifica la regulación del ámbito normativo disciplinario: ¿De verdad estamos frente a la aplicación de *ius puniendi* del Estado?

No es este el lugar para referirnos a esta institución en extenso y ofrecer una acabada y detallada descripción de la misma y su evolución desde el Derecho alemán previo a la Ley Fundamental de Bonn hasta nuestros días. Gallego Anabitarte, García Macho, Lasagabaster o López Benítez<sup>25</sup>, entre otros autores, se han ocupado de dar cabal respuesta al significado de esta figura que, como es sobradamente conocido, durante un tiempo vino justificando la restricción que a los sujetos incluidos en las mismas se les imponía en sus relaciones con el poder público y que se manifestaba, en el ámbito disciplinario, en una minoración de las garantías de los imputados en éstas<sup>26</sup>.

---

23 La doctrina, ciertamente, se ha mostrado especialmente crítica con este aspecto resaltando la ausencia de unas mínimas normas de procedimiento en lo que hace a la actuación de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria tan sólo medianamente, y con ello de forma deficiente, por unas *prevenciones* dictadas con carácter de urgencia en el año 1981 por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y que recogen únicamente principios básicos de actuación. Puede verse, en este concreto aspecto, Santos Itoiz, E., *op. cit.*

24 El ámbito de aplicación del Reglamento admite una distinción entre ámbito personal (ya que el régimen disciplinario encuentra excepciones en su aplicación cuando se trata de pacientes internos en unidades psiquiátricas, mujeres gestantes, lactantes y con hijos e internos enfermos mientras no sean dados de alta) y espacial ya que se aplica, esencialmente, en el interno del establecimiento penitenciario. Puede verse, a este respecto, Bueno Arus, F., *Reglamento Penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*, MAD, Madrid, 2008, p. 397.

25 Sin duda el trabajo clásico en la materia es de Gallego Anabitarte, A., "Relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración. Contribución a la Teoría del Estado de Derecho", *Revista de Administración Pública*, n.º 34, 1961, pp. 11 y ss. No obstante, y en la década de los noventa, hubo un resurgir del interés de la doctrina sobre el tema con espléndidos trabajos de los que, entre otros, destacamos el de García Macho, R., *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, Madrid, Tecnos, 1992, López Benítez, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, Cívitas, 1994 y el de Lasagabaster Herrarte, I., *Las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, Cívitas, 1994.

26 Apuntemos, solamente a título recordatorio, que la clásica distinción del Derecho alemán entre relaciones generales y especiales de sujeción determinaba la distinción entre dos tipos de ciudadanos por su relación con el poder público. Una primera, en la que nos encontramos la ciudadanía en general por el mero hecho de serlo, y en que la vigencia de los principios constitucionales no sufre merma alguna; y una segunda, que por ello es calificada como especial, en que como consecuencia de relaciones jurídicas concretas, en muchos casos asumidos en forma voluntaria por quien es sujeto de las mismas, esos principios pueden sufrir ciertas modulaciones.

Las relaciones especiales de sujeción han afectado a tres categorías fundamentalmente: el principio de legalidad, los derechos fundamentales y la tutela judicial. En el caso alemán, de donde deriva según es

Dicho ello no es menos cierto que, a pesar del interés de la doctrina en la figura, y la especial virulencia con que la misma ha sido objeto de crítica por parte de ésta, ya fuere porque la misma ha sido calificada sin más como cajón de sastre que no tiene un contenido propio al agrupar las figuras más dispares, ya sea porque la vigencia de los derechos fundamentales difícilmente puede ser puesta en cuestión por la inclusión en dicha categoría, lo cierto es que la misma al menos en lo que se refiere al ámbito sancionatorio disciplinario no deja de ser invocada por la jurisprudencia, con mayor o menor intensidad ciertamente, para justificar la necesaria adaptación de los principios punitivos que han de regir la imposición de sanciones disciplinarias.

Pero también es de todos es conocido que, desde hace ya algunas décadas, se viene recorriendo un camino en que el reforzamiento de las garantías de los imputados en procedimientos disciplinarios es un hecho indiscutible. Ese progresivo reforzamiento no ha quedado restringido al ámbito penitenciario aunque sea el que aquí nos interesa en estos momentos<sup>27</sup>, aunque en todo caso ha de señalarse que ese desarrollo dogmático ha venido influenciado especialmente por las denominadas relaciones especiales de sujeción que han matizado la aplicación respecto de todos los colectivos incluidos en las mismas de los principios que, con carácter general, rigen para la imposición de sanciones penales y administrativas.

En efecto, ya se trate de empleados públicos<sup>28</sup>, estudiantes, mercado valores o los propios servicios financieros, etc.<sup>29</sup>, un amplio conjunto de colectivos han queda-

---

notorio la construcción dogmática de la figura, después de la entrada en vigor de la Ley Federal de Bonn, la teoría de las Relaciones de Sujeción Especial se va a seguir manteniendo, si bien se va a ir produciendo paulatinamente una superación de las mismas. La Ley Federal de Bonn no hace ningún reconocimiento constitucional específico de esta categoría con carácter general, pero si menciona categorías particulares, como las prisiones o la enseñanza. Las críticas doctrinales que se fueron acumulando finalizaron con un célebre pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal de 14 de marzo de 1972, que resuelve precisamente un recurso interpuesto por una persona presa, en el que se declaró específicamente que las relaciones de sujeción especial no escapan a las garantías de reserva de la ley, de respeto a los derechos fundamentales y de la protección de los Tribunales. Véase, comentando dicha cuestión, el trabajo ya citado de Lasagabaster Herrarte. I. *Las relaciones...*, op. cit., p. 57.

Especialmente significativa es esta distinción entre relaciones generales y especiales de sujeción, y en lo que al ámbito disciplinario penitenciario se refiere, en la incidencia que la mismas refleja en cuanto a la aplicación de los principios y garantías derivadas del *ius puniendi* del Estado.

27 Ya se hizo alusión en un pie de página anterior a la evolución plasmada en el ámbito disciplinario de los empleados públicos como consecuencia de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público.

28 Sobre la aplicación del concepto al régimen disciplinario de los empleados públicos puede verse mi trabajo *Función Pública y Poder Disciplinario del Estado*, Madrid, Cívitas, 1992.

29 La lista es extensa y ha sido, en ocasiones de forma excesivamente profusa, ampliada por la jurisprudencia, a saber: Monopolio de Tabacos: (STS de 21-6 y 3-7 de 2000); Colegios Profesionales y sus colegiados: [SSTS 16-6-2000 y de 17-5-99 (Farmacéuticos) de 21-4-1998 (Abogados) y de 17-5-1996 (Veterinarios), entre otros profesionales]; los titulares de licencias o concesiones administrativas: (SSTS de 10-2-1997 [auto-taxis] de 29-12-1998 [Abastecimiento de Aguas] de 10-12-1999 [energía nuclear]; la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico: STS de 20-5-1996 [Pensionistas en Residencias de 3.ª Edad de titularidad Pública] SSTC 175/2000, 60/1997, 35/1996, 129/1995 [presos en instituciones penitenciarias] y STS de 13-1-2000 (militar profesional); la que vincula al promotor de Viviendas de Protección Oficial con la Administración: (STS de 15-12-1999 y STSJ de Castilla León, Burgos, de 27-6-1998); la que vincula a las entidades mercantiles con la Comisión Nacional del Mercado de Valores: (STSS de 12-3-1999,

do incluidos dentro de las denominadas relaciones especiales de sujeción<sup>30</sup>, y, también en todos los supuestos creo que ha de reconocerse que en el momento actual, y a pesar de dicha inclusión, las sucesivas normas aprobadas en esos ámbitos han venido experimentando la progresiva e ineludible afirmación de la vigencia de los derechos fundamentales. No sin contradicciones, paradas y marchas atrás, como puede apreciarse con la sola lectura de la jurisprudencia de nuestros tribunales a partir de la promulgación de la Constitución.

La cuestión se delimita de la siguiente forma por quienes mantienen la plena aplicación de los principios derivados del *ius puniendi* del Estado a la potestad disciplinaria en los ámbitos a los que nos hemos referido. Siendo el poder sancionatorio de la Administración algo derivado del más genérico *ius puniendi* del Estado, su aplicación en el ámbito disciplinario no debe dejar resquicios a la plena vigencia de los principios que informan e inspiran la aplicación de ese poder y, por ello, ya se trate del principio de reserva legal, de la presunción de inocencia, del derecho de asistencia letrada o, en fin, del resto de principios y garantías que inspiran el Derecho penal de nuestros días, el Derecho disciplinario debería evolucionar hacia la plena aplicación de los mismos<sup>31</sup>.

La realidad, sin embargo, parece ser algo más tozuda y resistente a esa inicial posición. Y, es más, se empeña en dar razones para poner en cuestión ese aparente razonamiento en principio impecable. Todo un conjunto variado de razones viene contribuyendo a ello. Ya sea por la incapacidad de la Ley, en sentido formal, para dar respuesta a la complejidad de las distintas relaciones que entabla el poder público con la variedad de sujetos que se integran en este tipo de relaciones, o la necesaria eficacia demandada, también por aquellos que se muestran críticos con la figura, para el cumplimiento efectivo de los fines que persigue el Derecho disciplinario en general, entre otros y variados motivos, vienen, a pesar del ya largo camino recorrido, resistiéndose a una igualación, sin matices, entre los distintos ámbitos sancionadores y disciplinarios.

---

de 3 y 11-3 y 17-2 de 1998, de 17-2-1998 y 14-11-1997; STSJ Madrid de 29-2-2000). Las que ligan al presidente de un Club de Fútbol con las entidades federativas (STSJ Madrid de 3-6-1998); las empresas obligadas a someterse a Auditoría de Cuentas respecto del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas: (STS de 12-1-2000) y la que se da dentro del ámbito doméstico de la potestad sancionadora de Ministros y Consejeros de comunidades autónomas: (STS de 17-2-1998); la que surge de la prestación obligatoria del servicio militar (ATS de 27.5.2004); la que vincula a los funcionarios públicos con la Administración a la que prestan sus servicios (STS de 4-07, 26-09 y 30-11 de 2005); la que vincula a un menor de edad con un centro de educación especial (STS de 15-3-2005) y la existente entre los Habilitados en Clases Pasivas y la Administración (STS de 24-5-2005), entre otros supuestos, que la doctrina, con carácter general, ha insistido en deslindar y limitar.

<sup>30</sup> En el caso del sector financiero es ineludible la cita de Michavilla Núñez, J.M., "Relación especial de sujeción en el sector crediticio y Estado de Derecho", *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 54, 1987 y de Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, A., *Derecho del Mercado de Valores*....

<sup>31</sup> Específicamente, y en el ámbito disciplinario penitenciario, Ríos Martín, J.C., *Manual de Ejecución...*, op. cit., p. 310 va más allá pues entiende que el significado de esta categoría no debe ser tan sólo equiparar las garantías entre el Derecho sancionador de heterotutela y el de autotutela, sino que, fruto de la especial situación de privación de libertad del recluso, debe de incrementarlas.

Entonces ¿Cuál es la solución habríamos de preguntarnos? Descartar, de una vez y por todas, dicha institución y afirmar la plena vigencia de los principios derivados del *ius puniendi* del Estado en dichas relaciones y, con ello, en la aplicación de sanciones disciplinarias en las mismas. O, por el contrario, afirmar la plena vigencia de esta categoría jurídica en su formulación clásica a fin de justificar cualesquiera restricciones de derechos y garantías que hoy nos parecen inherentes al Estado de Derecho.

Creo que las cosas son algo más complejas. Y lo son especialmente en este ámbito de las relaciones especiales de sujeción donde, como se reconoce casi unánimemente además, la variedad de situaciones hace especialmente complicado, y seguramente poco deseable, extrapolar de unas a otras las conclusiones que, en cada uno de los principios y garantías, puedan extraerse. Y es que, se quiera o no, la complejidad del mundo actual y la variada intervención del Estado en los más diversos sectores, ciertamente pone en cuestión el intento de delimitación de una categoría jurídica como las relaciones especiales de sujeción de una vez y por todas al modo escolástico y del pensamiento jurídico que ha dominado el Derecho continental en los dos últimos siglos. Y a la vez, y de forma simultánea, se demanda instituciones flexibles capaces de permitir la modulación que el distinto contenido de las relaciones jurídicas que en éstas se incluyen demanda.

El problema, por estas razones apuntadas, no creo que pueda responder a ese simplista esquema al que líneas más arriba nos referíamos. Es decir, la respuesta adelantémoslo no puede ser sí o no, blanco o negro, y ya está. La vigencia de tales principios, sin matiz alguno atendiendo al carácter de la relación especial entablada con el poder público, no parece ser la respuesta más adecuada a la vista de la complejidad de tales relaciones. Como explicar si no, el tira y afloja, el sí pero menos, que la jurisprudencia<sup>32</sup>, pero no sólo ésta, un día sí y otro también, viene reflejando en sus distintas resoluciones.

En mi modesta opinión creo que el planteamiento de esta cuestión, así y con un cierto maniqueísmo, no resuelve la cuestión y el debate permanecería abierto de forma indefinida al menos en lo que se refiere a la imposición de sanciones disciplinarias en estos ámbitos que se han apuntado.

Creo que Nieto, Huergo Lora<sup>33</sup>, y en forma más reciente Prieto Álvarez, han apuntado con más tino en la dirección correcta<sup>34</sup>. Nieto, en este sentido, ha admitido la

---

32 Merece la pena la consulta, en este concreto aspecto, del trabajo de Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, A., "Notas en torno a las relaciones de sujeción especial: un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *La Ley*, n.º 1698, 1988.

33 Véase una reciente monografía de Huergo Lora, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007.

34 En el ámbito disciplinario del empleo público puede verse Castillo Blanco, F.A. e Ildelfonso Hueras, R "La renovación de la dogmática del Derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social", *Revista de Administración Pública*, n.º 158, 2002. Páginas 7-49, donde se apunta la necesidad de revisar la dogmática que ha defendido que las sanciones disciplinarias

utilidad de la figura con carácter general bien que señalando que el problema será encontrar límites claros de actuación administrativa compatibles con los derechos fundamentales del administrado<sup>35</sup>. Prieto, por su parte, también coincide en que ha habido excesos en su uso, pero a la vez propone superar los recelos hacia esta categoría. En definitiva, y en opinión de este autor, el que la misma no tenga categoría constitucional o legal, o que no queden definitivamente establecidas, de una vez y por todas, las amplias y diversas relaciones que se incluyen en ésta no debiera ser un óbice insalvable para afirmar su virtualidad (tenemos otras categorías e instituciones jurídicas respecto de lo que podría afirmarse similar hecho) y lo decisivo será, como se viene apuntando, delimitar ad casum con qué intensidad, a modo de escala de demanialidad, la relación con el poder público presenta y, a partir de ahí, sacar las debidas consecuencias<sup>36</sup>.

Y es que habrá que admitir con total naturalidad que no siempre que la Administración impone un correctivo o una afluencia, o establece una penalidad económica, se está imponiendo una sanción administrativa amparada en el ius puniendi del Estado. Sin ningún resquemor dogmático vemos la imposición de deberes y cargas en las más variadas relaciones con graves consecuencias para los ciudadanos (el restablecimiento del orden jurídico perturbado y de la realidad física alterada en los ilícitos urbanísticos por ejemplo), la imposición de multas coercitivas, la imposición de penalidades a los contratistas, etc., sin que en ninguno de estos supuestos, la mayoría justificados en la especial relación que comportan con la Administración, se defiendan la aplicación de dichos principios. Pero también sin que, por no conceptuarse como sanciones derivados del ius puniendi estatal, no se exijan garantías en su imposición o la aplicación matizada de los mismos.

Pues bien, he aquí la cuestión que debe plantearse desde nuestro punto de vista: ¿Las sanciones disciplinarias impuestas en estos ámbitos son una manifestación del ius puniendi del Estado comparables a las sanciones administrativas que en los distintos ámbitos de actividad de la Administración se imponen a la ciudadanía como consecuencia de la contravención de las normas sustantivas y adjetivas que se establecen en las mismas? O, alternativamente, debemos considerar estos correctivos como

---

se incluyen en el ámbito del ius puniendi del Estado y no se enmarcan, como se defiende en dicho trabajo, en las relaciones empleador y empleado y en la relación de trabajo entablada entre éstos y, por ello, encontrando su fundamento más en el artículo 103 CE que en los artículos 24 y 25 del texto constitucional.

35 Nieto, A. *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, pp. 217 y ss que alude, en cuanto a la reserva legal, a distintos círculos concéntricos en que la misma va, progresivamente siendo menos intensa y sitúa, en el último de éstos, al Derecho disciplinario.

36 Prieto Álvarez, T., “La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción”, *Revista de Administración Pública*, n.º 178, pp. 247 y ss. Véase, especialmente, la reflexión final que se realiza con invocación, a estos efectos, de la STC 61/1990 que apunta la necesidad de investigar la intensidad de la sujeción o de la relación para determinar así la modulación de los derechos y obligaciones de los colectivos en cuestión. Cita, asimismo, como ejemplos a seguir en esta línea apuntada aunque con una posición propia respecto de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional, discernir sobre la intensidad de la relación, las SSTC 132/2001 y 52/2003 especialmente en que el Tribunal analiza el principio de legalidad sancionadora sin poner en cuestión la categoría ya que lo que importa, al fin y a la postre, es que consecuencias determina la aplicación de la misma en un sector concreto.

algo distinto, y sin perjuicio de la necesidad de establecer garantías lógicas e ineludibles en un Estado de Derecho, atender a los bienes jurídicos y a los fines que se protegen con el establecimiento de esos procedimientos disciplinarios y, en atención a ello, determinar el alcance y vigencia de dichas garantías.

Y ha de reconocerse, en este punto, que, como ha sido usual en otros ámbitos, la mayoría de la doctrina crítica con especial virulencia esta categoría jurídica en lo que supone de minoración, no justificada constitucionalmente, de derechos fundamentales de los internos. Nada que oponer a esta idea básica en un Estado de Derecho. Creo, sin embargo y he de reiterarlo, que al menos en lo que se refiere al ámbito de imposición de sanciones disciplinarias convendría retomar la discusión y determinar si puede afirmarse, y seguir cumpliendo con las funciones que se asignan al régimen disciplinario penitenciario, la plena vigencia de los principios y garantías que se entienden insertas en el ius puniendi estatal. Creo, sinceramente, que antes de arrinconar al baúl de los recuerdos dicha categoría, cuya falta de virtualidad radica precisamente en la diversidad de situaciones a las que se aplica y la dificultad, cada vez mayor, para aprehender en categorías generales los problemas jurídicos que plantea la complejidad de la sociedad actual, convendría reflexionar sobre qué alternativa se plantea y que grado de utilidad representa para la defensa de los bienes jurídicos presentes en los sectores en que se ejercen dichas potestades disciplinarias.

Realizadas estas breves reflexiones conviene que nos refiramos, ahora sí, al significado que la categoría relaciones especiales de sujeción ha presentado en el ámbito penitenciario<sup>37</sup>. Y más específicamente que nos refiramos a las consecuencias que su reconocimiento en este concreto sector ha tenido.

En este sentido, casi desde el principio la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha dudado en calificar que la relación preso-administración penitenciaria es una relación jurídico administrativa y no penal<sup>38</sup>, sin perjuicio de la aplicación de algu-

37 Las referencias bibliográficas que, en este concreto sector penitenciario, pueden darse a propósito de la aplicación de las relaciones de sujeción especial son la mayoría de ellas bien recientes. Entre las más destacadas, sin perjuicio de las ya citadas y específicamente del trabajo de López Benítez, pueden destacarse el trabajo de López Ramón, F., "Acerca de las especiales relaciones de sujeción a que está sometido el recluso", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 14, 1977 y, más cerca en el tiempo, pueden citarse Rivera Beiras, I., *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos. La construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría*, Barcelona, Bosch, 1997; Aba Catoira, A., *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto. Los parlamentarios, los funcionarios y los reclusos*, Madrid, Tecnos, 2001; Cámara Villar, G., "Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales", en el libro colectivo *Derechos Cosntitucionales y Pluralidad de Ordenamientos*, Barcelona, CEDECS, 2001; Reviriego Picón, F., "Relaciones de sujeción especial y derechos fundamentales. Algunos apuntes sobre el derecho a la intimidad en los establecimientos penitenciarios", *Derechos y Libertades*, N.º 13, 2004; Delgado Rincón, L.E., "Algunas consideraciones sobre el derecho a la intimidad personal y familiar de los presos en los centros penitenciarios", *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 18, pp. 191 y ss..

38 La STC 74/1985 de 18 de junio estableció que la potestad sancionadora disciplinaria, derivada de una relación de sujeción especial, y la constitución de un órgano sancionador administrativo no vulnera la imparcialidad ni los derechos recogidos en el art. 24.1. de la CE. Y, desde luego, el actual desafecto de la doctrina administrativista al estudio del Derecho penitenciario no se corresponde con los orígenes de nuestra asignatura. Y es que, en efecto, en casi todos los más importantes Tratados de Derecho Adminis-

nos principios penales que afecten a bienes jurídicos fundamentales (SSTC 74/85 de 18 de junio de 1985 y STC 2/87 de 21 de enero de 1987). De esta forma, en un caso, el derecho de asistencia letrada, y el principio de reserva legal en la determinación de las infracciones y sanciones en otro, sufrieron matizaciones en este ámbito como consecuencia de su inserción en las relaciones especiales de sujeción<sup>39</sup>.

Pero, sin duda, es entre otras la STC 120/90 de 27 de junio, la que más claramente se pronuncia por el significado de esta relación en el ámbito penitenciario y que justifica, en estos supuestos, imponer ciertas limitaciones a los derechos fundamentales de los reclusos al originarse un entramado de derechos y deberes recíprocos de la Administración y el recluso, entre los que destaca el esencial deber de la primera de velar por la vida, integridad y salud del segundo, valores que vienen constitucionalmente consagrados y permiten, en determinadas situaciones, imponer esas limitaciones a que hemos hecho referencia que encuentran, a juicio del Tribunal, amparo constitucional<sup>40</sup>.

Lo que no significa, ciertamente, que el recluso por la aplicación de dicha categoría carezca de derechos fundamentales. Así lo recordó la STC 48/1996 de 25 de marzo o la 192/96 de 25 de noviembre que específicamente afirmó que *la situación de sujeción especial del interno en establecimiento penitenciario no puede implicar la eliminación de sus derechos fundamentales, e impedir que la justicia se detenga en la puerta de las prisiones*, que, además, sufren ya, por el mero hecho de estar internos, una grave limitación de su libertad<sup>41</sup>.

---

trativo del S. XIX se abordaba la misma. Dentro de nuestras fronteras basta recordar a Posada Herrera, Colmeiro o Santamaría de Paredes y allende de ellas Spiegel o Fleiner mantendrían esa posición afirmando la naturaleza administrativa y no penal de la relación jurídico-penitenciaria. Lo cierto es que la confluencia en el tema con otros especialistas, la doctrina procesal o penal, pero también especialistas extrajurídicos como psicólogos, sociólogos, etc..., ha determinado, junto con los cambios que en la competencia jurisdiccional se han experimentado en este sector tras la Constitución, una cierta independencia del sector y un progresivo desinterés de la doctrina administrativista sobre el tema que encuentra en García Oviedo, y con breves referencias en Guaita, sus últimas inserciones sistemáticas, dentro de la parte Especial, del Derecho administrativo.

39 Aunque, ciertamente, ha de matizarse que las declaraciones del Tribunal han de contextualizarse en un determinado ámbito, el penitenciario, ya que, a título de ejemplo, el principio de reserva legal no sufre limitaciones tan drásticas, en la argumentación del Tribunal por la distinta intensidad de la relación, en otros supuestos también conceptualizados como de relación especial de sujeción (STC 132/2001).

40 El párrafo textualmente expone que *“Aunque el concepto de relación especial de sujeción es de por sí impreciso (STC 61/1990), no puede ponerse en duda que la reclusión en un centro penitenciario origina una relación jurídica de esa naturaleza, según ha declarado la STC 2/1987, y así se desprende directamente de la propia Constitución, cuyo art. 25.2, en atención al estado de reclusión en que se encuentran las personas que cumplen penas de privación de libertad, admite que los derechos constitucionales de estas personas puedan ser objeto de limitaciones que no son de aplicación a los ciudadanos comunes y, entre ellas, las que se establezcan en la ley penitenciaria, que regula el estatuto especial de los reclusos en centros penitenciarios. Esta relación de especial sujeción, que debe ser siempre entendida en un sentido reductivo compatible con el valor preferente que corresponde a los derechos fundamentales, origina un entramado de derechos y deberes recíprocos de la Administración y el recluso, entre los que destaca el esencial deber de la primera de velar por la vida, integridad y salud del segundo, valores que vienen constitucionalmente consagrados y permiten, en determinadas situaciones, imponer limitaciones a los derechos fundamentales de internos.”*

41 En este sentido, la STC 83/1997 especifica que *“en lo que afecta al presente recurso, ha de precisarse que este Tribunal viene destacando que, tratándose de sanciones disciplinarias impuestas a internos*

De esta forma, y supuesto a supuesto, el Tribunal va a ir, no sin ciertas contradicciones, desgranando el alcance que la aplicación de la categoría relaciones especiales de sujeción tienen en el ámbito penitenciario y<sup>42</sup>, específicamente, en el ámbito disciplinario en el que el Tribunal, con carácter general, puede afirmarse que se muestra más comprensivo en las limitaciones, bien que no sin límite<sup>43</sup>, que puedan sufrir los principios y garantías comunes en el ámbito penal y sancionador de heterotutela (SSTC 157/00 de 26 de junio de 2000 y 27/01 de 29 de enero de 2001)<sup>44</sup>.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 127/1996<sup>45</sup>, lo explica con cierta claridad y, si bien, hace suya la STC 18/1981 que había establecido que *“los principios inspi-*

---

*penitenciarios, este conjunto de garantías se aplica con especial rigor, al considerar que la sanción supone una grave limitación a la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de una pena (SSTC 74/1985, 2/1987 297/1993, 97/1995, 128/1996, etc.), resultando además evidente que las peculiaridades del internamiento en un establecimiento penitenciario no pueden implicar que “la justicia se detenga en la puerta de las prisiones” (SSTC 2/1987, 297/1993, 97/1995, 127/1996, 128/1996 y STEDH Campbell y Fell de 28 junio 1994).*

42 Tan supuesto a supuesto lo realiza según decíamos que no duda, en una más que discutible línea de razonamiento, distinguir en la pertenencia del preso a organizaciones que, como ETA, defienden la lucha armada como parámetro para determinar derechos fundamentales como el secreto de las comunicaciones (STC 200/97 de 24 de noviembre). Otros supuestos similares pueden ser mencionados como el de la STC 27/2001 de 6 de mayo, en que el TC desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Comisión Disciplinaria del Centro Penitenciario por el que se sancionó al demandante como autor de una falta grave de desobediencia, por su negativa a realizar labores de limpieza en las zonas comunes del módulo de dicho centro; obligación, ha de añadirse, que no se contemplaba en el caso de presos ordinarios.

43 A modo de ejemplo en la STC 157/2000 la denegación de pruebas relevantes no queda justificada por ser la relación preso-Administración de sujeción especial. O en el caso de la STC 175/2000 se otorga el amparo solicitado y declara la vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones ya que la intervención de la Administración Penitenciaria de la comunicación escrita del recurrente con órgano judicial se encuentra prohibida y fuera de los casos previstos en art. 51,5 LOGP. En coherencia con ello, la Sala declara también la lesión del derecho a la presunción de inocencia al entender que el conocimiento de los hechos motivadores de la sanción se debió a una prueba ilícitamente obtenida.

44 En efecto, otras sentencias en que pueden quedar afectados derechos fundamentales, pero no referidas al ámbito disciplinario se muestran menos complacientes con la limitación de los derechos fundamentales que, en ellas, se abordaban (Véase la STC 170/1996). Si bien el Tribunal parece bien consciente de que el régimen de internamiento del recluso, que implica la existencia de determinadas reglas, no vulnera los derechos fundamentales de éste aunque se trate de reglas impuestas por normas carácter interno de menor rango como son las Circulares. En este sentido, La STC 143/1997 de 15 de septiembre, *“Para poder estimar esa alegación resultaría imprescindible que las denominadas “Normas Comunes Tipo” aplicadas al recurrente hubieran restringido, más allá de lo permitido por la Ley Penitenciaria, un derecho fundamental del actor de los incluidos en el Título 1.º de la C.E. Sin embargo, la demanda no concreta tal lesión ni ésta se deduce del análisis de las normas que la Circular de 2 de agosto de 1991 dedica a regular la denominada “Segunda Fase” aplicada. Tal Circular regula los cacheos y requisas, las salidas de las celdas, la limpieza de éstas y de las zonas comunes, la tenencia de ropa y enseres íntimos, el número de horas de vida en común que, como ya dijimos, se fija entre cuatro y seis diarias, etc., sin que se detecte ninguna determinación que restrinja un derecho fundamental de los aludidos o reduzca de forma esencial el ya mermado “status libertatis” del penado fuera o más allá del marco diseñado por la ley penitenciaria y su reglamento. Por ello el presente motivo de amparo ha de ser desestimado tanto en relación con el acto de la Junta de Régimen del Centro Penitenciario como respecto de las resoluciones judiciales que lo confirmaron.”*

45 Cabe resaltar aquí también la STC 157/2000, de 12 de junio (FJ 2), que afirmó que, «desde la STC 18/1981, de 8 de junio, este Tribunal Constitucional ha venido declarando no sólo la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado” (FJ 2), sino que también ha

*radores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado» (FJ 2.º)”, no se trata razona el Tribunal, sin embargo, de la plena aplicación inmediata y total del artículo 24.2 CE al régimen disciplinario, como aclara la STC 21/1981 y es que lo que el Tribunal opina es que, de acuerdo con una interpretación finalista de la Constitución, “los principios esenciales reflejados en el art. 24 CE en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto... con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional”<sup>46</sup>. Y explica que, de esta forma, los derechos de defensa, a la presunción de inocencia y a la actividad probatoria, son derechos que han de ser reconocidos con especial vigor en los casos de las sanciones disciplinarias de los internos penitenciarios y, lógicamente, los derechos fundamentales con ellos relacionados<sup>47</sup>.*

A los dos ámbitos destacados, como esenciales, por el Tribunal Constitucional<sup>48</sup>, el derecho de defensa y la actividad probatoria, nos vamos a referir seguidamente a

---

proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en aplicación literal, sino “en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución”, si bien ha precisado que no se trata de una aplicación literal, dadas las diferencias entre uno y otro orden sancionador, sino “con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional”.

46 Declaración que, si se quiere ver así ya que una cosa son las declaraciones formales del Tribunal y otra cosa su aplicación al caso concreto en que se aprecia generalmente una matización, es reforzada en otras resoluciones. Así la STC 5/2008, de 21 de enero, declara que las garantías contenidas en el art. 24.2 CE son aplicables no sólo al proceso penal, sino también, con las matizaciones derivadas de su propia naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores y, en concreto, al procedimiento disciplinario penitenciario, ámbito en el que estas garantías deben aplicarse con especial vigor.

47 De esta forma, STC 196/2006, de 3 de julio, otorga el amparo solicitado anulando la sanción disciplinaria impuesta por la negativa del recurrente a facilitar una muestra de orina destinada a ser analizada con el fin de comprobar si consumía sustancias tóxicas. La analítica había sido acordada por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria a instancias del propio recurrente. El hecho de que se exigiera al interno que se desnudara integralmente antes de suministrar la muestra de orina no supone una vulneración del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes ya que el desnudo integral tenía por objeto comprobar que no llevaba consigo nada que pudiera alterar el resultado del análisis de orina y, además, se proporcionó al recluso una bata o albornoz. Sin embargo, si existió vulneración del derecho a la intimidad por cuanto, aunque es cierto que la toma de orina se acordó como consecuencia de una petición del propio recurrente a fin de acreditar que no consumía sustancias tóxicas o, lo que es lo mismo, con su consentimiento, no es menos cierto que pertenece a su ámbito de libertad revocar en cualquier momento ese consentimiento inicial, como así hizo, aduciendo que, dadas las características del lugar donde se iba a proceder a proporcionar la muestra de orina, podía ser visto por terceras personas. Precisamente por estar en juego dicho derecho fundamental a la intimidad, existió vulneración del principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, ya que, tratándose de una diligencia probatoria de parte, es claro que podía el peticionario desistir de la práctica de la analítica, lo cual pudiera surtir el efecto procesal de que el JVP no tuviese por probada la alegación relativa a haber superado el consumo de sustancias tóxicas, pero sin que de ello pueda derivarse la consecuencia añadida de la imposición de una sanción.

48 En efecto, el derecho de defensa, vinculado por el Tribunal a la posibilidad de asesorarse durante la tramitación del expediente sancionador (así, STC 143/1995, de 3 de octubre, FJ 4) y del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (cuya aplicabilidad ex art. 24.2 CE a los procedimientos sancionatorios en el ámbito penitenciario se ha recogido, entre otras, en las SSTC 27/2001, de 29 de enero, FJ 8; y 128/2003, de 30 de junio, FJ 4) son dos de los supuestos más reiterados en la jurisprudencia en que se expresan las garantías para la imposición de sanciones disciplinarias en el ámbito penitenciario.

fin de determinar el alcance y las matizaciones que, en estos aspectos, se aprecian en la doctrina del alto Tribunal.

En relación al derecho de defensa, el Tribunal ha ido delimitando en qué se traduce éste en cuanto al derecho a ser asesorado. De esta forma, casi desde el inicio declaró, matizando la aplicación de las garantías establecidas en el artículo 24.2 CE, que *“la asistencia de letrado será permitida en la forma y grado estimables como proporcionados a la falta, a la sanción, y al procedimiento”* (STC 74/1985)<sup>49</sup>, aclarando que no se tiene derecho a la asistencia letrada gratuita<sup>50</sup>, que el asesoramiento por otro interno puede ser rechazado por motivos de seguridad<sup>51</sup>, o no ser admitido en la forma y modo solicitados por el recluso<sup>52</sup>, y permitiendo que este derecho de asesoramiento se considere satisfecho cuando por la Administración penitenciaria se le facilita la misma a través de sus propios recursos<sup>53</sup>. Aunque, ciertamente, en todo caso requiere una respuesta de la Administración Penitenciaria<sup>54</sup>. Esta doctrina, en sede

49 Debe distinguirse, no obstante, entre estas actuaciones, previas a procedimientos judiciales y las posteriores que, en su caso, se realicen a tenor de lo previsto en la Disposición Adicional 5.ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que ha sido modificada en su totalidad por la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, y que establece en el párrafo último de su número nueve que *“En todo caso, debe quedar garantizado, siempre, el derecho a la defensa de los internos en sus reclamaciones judiciales”*.

50 La STC 42/2008, de 10 de marzo deniega el amparo solicitado ya que no puede estimarse vulnerado el derecho a la asistencia letrada (art. 24.2 CE) por no haber contado con asistencia letrada gratuita durante la tramitación del expediente disciplinario, ya que este derecho, en los procedimientos de imposición de sanciones a los internos, tanto en su fase ante la Administración penitenciaria como ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, no implica la designación de Abogado del turno de oficio.

51 La STC 55/2006, de 27 de febrero, a la que ya nos hemos referido, condiciona dicho asesoramiento a las exigencias de seguridad, tratamiento y buen orden del establecimiento seguridad el derecho de defensa por cuanto la posibilidad de asesoramiento prevista en el art. 24.2. i) RP está condicionada a que resulte compatible con éstas y porque, además, ante la negativa administrativa, el interno podía haber recurrido a otra forma de hacer efectivo su derecho.

52 En este sentido, la STC 71/2008, de 23 de junio estima que no hay vulneración del derecho de defensa porque al recurrente se le denegase la posibilidad de ser asesorado en entrevista personal por otro interno, entre otras razones porque se le permitió dicho asesoramiento por escrito y porque, ante la negativa de asesoramiento en el modo por él propuesto, no escogió otra alternativa.

Es criterio, en este sentido, de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que en los expedientes disciplinarios, la petición de asesoramiento por un interno de otro Centro penitenciario será considerada fraude de Ley, salvo prueba a cargo del solicitante de los conocimientos técnicos o jurídicos del pretendido asesor ya que el artículo 242,2,1) del Reglamento Penitenciario no se orienta a facilitar las comunicaciones entre los internos de distintas prisiones, sino a facilitar la defensa del expedientado. Utilizar esta norma para solicitar comunicaciones con otro interno y denunciar indefensión en caso de denegación o dificultad de comunicación se está tornando en un recurso frecuente e indeseable, particularmente entre integrantes de organizaciones terroristas, al que se debe poner fin. Se exceptúa, sin embargo, el supuesto de que el asesor esté en condiciones de actuar como tal.

53 En la STC 5/2008, de 21 de enero no se aprecia vulneración del derecho de defensa por cuanto consta en el expediente que la solicitud de asesoramiento legal durante la tramitación del expediente disciplinario fue atendida toda vez que el recurrente fue asesorado por el Jurista criminólogo del centro penitenciario en dos ocasiones.

54 La falta de respuesta en tiempo oportuno de la Administración sobre la petición de asesoramiento, como la ausencia de valoración y pronunciamiento del Juez de Vigilancia Penitenciaria sobre esta cuestión, suponen una infracción constitucional en tanto que son generadoras de indefensión (Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1995).

constitucional<sup>55</sup>, ha sido completada por los criterios aprobados por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que, en este punto, entiende como positiva recomendar la presencia de Letrados en defensa de los derechos de los internos ante la Comisión Disciplinaria en los Establecimientos Penitenciarios, aunque el asesoramiento letrado se limita a la redacción de pliegos de descargos sin estar permitida la presencia física del letrado en la sesión de la Comisión Disciplinaria (Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de junio de 1985).

En cuanto a la actividad probatoria es este un ámbito especialmente sensible, inevitablemente al estar vinculado al principio de presunción de inocencia, en que el Tribunal Constitucional ha ido estableciendo un cierto cuerpo de doctrina. En este sentido, la STC 128/2003, de 30 de junio (FJ 4), ya estableció que entre las garantías indudablemente aplicables ex art. 24.2 CE a los procedimientos sancionadores en el ámbito penitenciario se encuentra el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa (por todas, SSTC 27/2001, de 29 de enero, FJ 8; y 9/2003, de 20 de enero, FJ 3). Y ese derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa es inseparable del derecho de defensa y exige que las pruebas pertinentes sean admitidas y practicadas, sin desconocimiento ni obstáculos, resultando vulnerado en aquellos supuestos en los no hay respuesta alguna a la solicitud de prueba realizada<sup>56</sup>, en que el rechazo de la prueba propuesta carezca de toda motivación, o la motivación que se ofrezca pueda tacharse de manifiestamente arbitraria o irrazonable (por todas, SSTC 2/1987, de 21 de enero, FJ 6; y 195/1995, de 19 de diciembre, FJ 7). Lo que, desde luego, no implica que todos los medios de prueba deban ser admitidos<sup>57</sup> y que, para que la denegación de la prueba practicada constituya una

55 Debe señalarse que la misma ha sido criticada por la doctrina científica. Por todos, véase Ríos Martín, J. C. *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse de la cárcel*, Colex, Madrid, 2009.

56 En este sentido, la STC 185/2007, de 10 de septiembre, entiende que hay vulneración del derecho del recurrente a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa (art. 24.2 CE). En el marco de un expediente sancionador, el recurrente solicitó, en el pliego de descargos, la práctica de una prueba videográfica. Ni el instructor del expediente sancionador ni el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria respondieron en modo alguno a la solicitud de prueba realizada en tiempo y forma y de relevancia suficientemente justificada por el recurrente. El TC acuerda la anulación del Acuerdo sancionador y de los Autos judiciales que lo confirman y la retroacción de las actuaciones disciplinarias al momento en el que el Instructor debe decidir en torno a la práctica probatoria (art. 244 RP). Esta retroacción resulta obligada también en los supuestos en los que, como el presente, la sanción impugnada ha sido ya ejecutada, pues una hipotética declaración de falta de responsabilidad del interno expedientado no sólo satisfaría la reclamación de su inocencia, sino que evitaría cualquier efecto negativo que pudiera seguir desplegando la sanción sobre su situación penitenciaria.

57 Respecto de este punto la STC 66/2007, de 27 de marzo, entiende que no hay vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa pese a que, en el marco de un procedimiento sancionador, se denegase al recurrente la práctica de todos los medios de prueba por él propuestos: el parte del funcionario que dio lugar a la incoación del expediente sancionador, la prueba testifical y la identificación del funcionario que emitió el parte. El contenido del parte fue incorporado en sus propios términos al acuerdo de incoación del expediente y luego al pliego de cargos, por lo que ninguna indefensión ha deparado al recurrente que no se le diese copia de dicho documento. En cuanto a la declaración testifical de los internos de las celdas contiguas a la del recurrente, el instructor la consideró improcedente toda vez que, además de que los testigos pudieran ponerse de acuerdo en su declaración, el parte de hechos del funcionario es suficientemente claro, sin que exista motivo para dudar de su impar-

infracción del derecho constitucional, es preciso que se produzca una efectiva indefensión<sup>58</sup>.

Igualmente la STC 104/2003, de 2 de junio (FJ 2), recordaba que para que resulte fundada una queja sustentada en una vulneración del derecho al uso de los medios de prueba son precisos tres requisitos: a) que el recurrente haya solicitado su práctica en la forma y momento legalmente establecidos, pues, al tratarse de un derecho de configuración legal, su ejercicio ha de acomodarse a las exigencias y condicionantes impuestos por la normativa procesal, de tal modo que es condición inexcusable para apreciar su pretendida lesión que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos<sup>59</sup>; b) que la prueba propuesta sea objetivamente idónea para la acreditación de hechos relevantes y c) que la misma sea decisiva en términos de defensa, es decir que tenga relevancia o virtualidad exculpatoria, lo que ha de ser justificado por el recurrente o resultar de los hechos y peticiones de la demanda<sup>60</sup>.

cialidad. El TC considera que, si bien es cierto que la denegación de la prueba testifical no se apoya en una fundamentación suficientemente razonada, no es menos cierto que el recurrente no cumple la carga de argumentar de modo convincente en su demanda de amparo que la resolución final del asunto pudiera haberle sido favorable de haberse admitido y practicado la prueba en cuestión, ni tal conclusión se desprende del examen de las actuaciones. Por último, el TC estima que no se alcanza a comprender la relevancia que el conocimiento por el recurrente de la identidad del funcionario de prisiones que redactó el parte pudiera tener para articular la defensa frente a los cargos imputados. El TC tampoco aprecia vulneración de la presunción de inocencia ya que considera que un parte de incidencias elaborado por el funcionario no desvirtuado por prueba en contrario es prueba suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia.

58 La STC 71/2008, de 23 de junio estima que no hay vulneración del derecho a la prueba por haberse denegado la práctica de la prueba solicitada, entre otras razones porque el recurrente no ha cumplido con la carga procesal de justificar que la actividad probatoria denegada se tradujera en su efectiva indefensión, ni que tuviera relevancia o trascendencia en relación con la decisión final del proceso. Además, se consideran pruebas innecesarias tanto el acceso directo a los informes de los funcionarios y Jefatura de Servicios— porque el recurrente había tenido acceso a su contenido a través del pliego de cargos— como la toma de declaración de los funcionarios, al haberse pronunciado ya por escrito.

59 La solicitud de la prueba debe ser realizada en el momento procedimental oportuno para ser admitida sin que si es extemporánea se vulnere el derecho del recluso lo que no excluye la debida actividad probatoria de la Administración penitenciaria para destruir la presunción de inocencia. De esta forma, la STC 346/2006, de 11 de diciembre, entiende que no hay vulneración del derecho a la utilización de los medios de prueba por cuanto el interno recurrente, a quien se incoó un expediente disciplinario que finalizó con un acuerdo sancionador, ya que éste no propuso prueba alguna ni en el pliego de descargos ni durante sus alegaciones ante la comisión disciplinaria. El TC considera que la solicitud de práctica de prueba en el recurso de alzada ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria una vez concluido el expediente sancionador es extemporánea. Sin embargo, el TC sí aprecia vulneración del derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 toda vez que el acuerdo sancionador se adoptó a pesar de que del análisis del expediente disciplinario se desprende que no se practicó prueba alguna que permita considerar acreditada la conducta por la que se sanciona al recurrente, esto es, la instigación a un plante. Ni se tomó declaración a los internos que, según el parte que dio lugar a la incoación del expediente, identificaron al recurrente como uno de los instigadores del plante, ni declararon ante el Instructor los funcionarios que elaboraron el citado parte, ni se practicó ninguna otra diligencia de prueba. El derecho a la presunción de inocencia rige en el procedimiento administrativo sancionador e implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de infracción recae sobre la Administración, no pudiendo imponerse sanción alguna que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria lícita.

60 Se razona por la STC 77/2008, de 7 de julio que no hay tampoco vulneración del art. 24.2 CE por haberse denegado al recurrente la práctica de otras pruebas que propuso —la incorporación a las actuaciones de los soportes de grabación del sistema de video-vigilancia y la declaración de diversos funcionarios—

En suma, y para concluir este apartado, es preciso diferenciar entre principios y principios, garantías y garantías, analizar cada supuesto, e ir delimitando, de acuerdo con la Constitución, el alcance que cada uno tiene en el concreto sector delimitado como una relación especial de sujeción. Dicho ello, y como hemos apuntado, la jurisprudencia no siempre es lo coherente que sería de exigir y si bien realiza declaraciones formales inequívocas<sup>61</sup>, una cosa es esa declaración y otra cosa su aplicación al caso concreto en que se aprecia generalmente matizaciones, a veces muy intensas dependiendo de la materia, respecto del orden penal y sancionatorio general.

### **3. Los principios que informan el ejercicio de la potestad disciplinaria penitenciaria: especial referencia al Principio de Legalidad**

Ya hicimos alusión oportunamente a que, en los primeros años de la década de los noventa, se producen modificaciones sustanciales en el régimen jurídico del Derecho sancionador como consecuencia de la aprobación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC) que reguló en su Título IX los principios a los que debía someterse el ejercicio de la potestad sancionadora y el procedimiento sancionador por parte de las Administraciones Públicas (artículos 127 a 138). Lo cierto era, al menos desde la STC 77/1983 de 3 de octubre, que la evolución del Tribunal Constitucional sobre esta materia era determinante a estos efectos<sup>62</sup>.

Bien es cierto que dicha norma no se refirió específicamente a los procedimientos disciplinarios. Es más, el artículo 127.3 LRJPAC y su Disposición Adicional Octava excluyeron, en forma expresa, a los procedimientos disciplinarios de los empleados públicos de la aplicación de la misma (cuestión que ha sido en parte resuelta con la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público que ha venido a salvar dicha situación en su artículo 94 bien que sin remitirse plenamente a la misma)<sup>63</sup>.

---

ya que el recurrente no ha argumentado de modo convincente que la resolución final del procedimiento sancionador podría haberle sido favorable, de haberse aceptado y practicado la prueba objeto de controversia.

61 Así la STC 5/2008, de 21 de enero, declara que las garantías contenidas en el art. 24.2 CE son aplicables no sólo al proceso penal, sino también, con las matizaciones derivadas de su propia naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores y, en concreto, al procedimiento disciplinario penitenciario, ámbito en el que estas garantías deben aplicarse con especial vigor.

62 Recordemos que dicha Sentencia estableció como límites al ejercicio de la potestad sancionadora los siguientes: “a) La legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la administración presentan; b) La interdicción de las penas de privación de libertad, a las que puede llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas; c) El respeto a los derechos de defensa, reconocidos en el art. 24 de la Constitución, que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga para la imposición de sanciones y; d) finalmente, la subordinación a la autoridad judicial”.

63 Aunque, como se sabe, dicho artículo no se remite, a diferencia del régimen disciplinario penitenciario a dicha Ley, sino que hace una expresa enumeración de los principios aplicables a éste que, en parte, coinciden con los establecidos en la LRJPAC.

En lo que se refiere al ámbito penitenciario, no excluido en principio de dicha regulación, se suscitaba la cuestión de si los mismos eran o no aplicables a este ámbito. La situación creada fue resuelta, lo adelantábamos páginas atrás, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero, consecuencia a su vez de la reforma penal más amplia operada con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica 10/1995 de 12 de diciembre del Código Penal, y que declaró aplicables los principios recogidos en la LRJPAC. De esta forma, el artículo 232 del Reglamento Disciplinario, bajo la denominación de Principios de la potestad disciplinaria, establece que ésta se ejercerá de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica General Penitenciaria, así como en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en este Reglamento. De esta forma, y conforme a dicha remisión, serían de aplicación a éste el Principio de legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, etc. Aunque, ciertamente y como veremos ahora al referirnos al principio de legalidad, dicha afirmación, al menos en lo que se refiere a determinados principios, resulta en la práctica más laxa mientras que es, prácticamente, idéntica en otros.

Completa esta previsión dicho Reglamento refiriéndose expresamente a la prohibición de la aplicación analógica y a la posibilidad de sancionar penal y disciplinariamente cuando el fundamento de la sanción sea la seguridad y el buen orden regimental<sup>64</sup>, a lo que debemos unir lo ya expresado en torno a los derechos de defensa y a la presunción de inocencia.

Por último, mención aparte merece dos principios en la aplicación de dicha potestad. De un lado, el principio de oportunidad en materia disciplinaria que, como veremos más adelante, se manifiesta en la regulación de los mecanismos de aplazamiento, suspensión de la efectividad y reducción o revocación de las sanciones impuestas que singularizan netamente al régimen disciplinario penitenciario de otros sistemas disciplinarios que, como el de los empleados públicos, no conoce dichas instituciones precisamente, y como aludimos al principio, por el carácter medial que el derecho disciplinario penitenciario presenta respecto de los fines de inserción y reeducación social de los internos. Pero de otro lado, cabe aludir al principio de proporcionalidad que presenta sumo interés en el procedimiento disciplinario, ya sea para la imposición de la

---

64 En torno a la interpretación de que pueda entenderse por buen orden regimental véase Ríos Marín, J.C., *Manual de Ejecución...* op. cit., p. 320 quien entiende que no todo incumplimiento de las normas de régimen interior debe ser incluido en dicho concepto.

En los casos de que los hechos fuesen constitutivos de ese doble reproche, penal y disciplinario, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los hechos serán puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal y de la Autoridad judicial competente, previa realización, en su caso, de las diligencias de prevención que se consideren necesarias. A este respecto, es conveniente referirnos a la Consulta n.º 3/1983, de 1 de septiembre de la Fiscalía General del Estado, posteriormente reiterada en la Comunicación del Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de 15 de abril de 1987, y en que se distingue, respecto de la vigencia de los derechos y garantías del imputado en ese momento, si se practican o no diligencias de investigación por la Administración Penitenciaria, aunque, en ambos supuestos, se insiste en la vigencia del artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que, recuérdese, enumera las garantías derivadas del artículo 24 CE.

sanción, como para la adopción de otras resoluciones que puedan adoptarse en el marco de dicho procedimiento como pueden ser eventuales medidas cautelares. Específicamente, y en el ámbito penitenciario, la STC 170/1996 se pronunció, respecto del alcance del citado principio, a propósito de la exigencia de motivación, y el Tribunal, afirmando la exigencia constitucional de proporcionalidad de la medida, estableció que la valoración de la proporcionalidad de las medidas que se adopten exige responder satisfactoriamente a tres juicios: el de idoneidad, sobre la adecuación de la medida para el fin propuesto; el de necesidad o subsidiariedad sobre la posibilidad de acudir a otro recurso menos gravoso para el derecho fundamental; y el de proporcionalidad en sentido estricto, sobre la ponderación de los beneficios o ventajas para el interés general y los perjuicios sobre otros bienes o valores<sup>65</sup>.

Pero como hacíamos referencia líneas atrás es el principio de legalidad en materia disciplinaria penitenciaria el que muestra, más a las claras, esa aplicación relajada del contenido del ius puniendi o, mejor dicho, de los principios y garantías que de él se derivan. Sobre éste se pronunció expresamente la STC 2/1987 que analiza la aplicación del principio de legalidad en materia penitenciaria sancionadora. Se trataba en ésta de conocer el alcance constitucional que tenía la falta de cobertura en la LOGP de las sanciones previstas en el Reglamento Penitenciario. Pues bien, respecto de este punto, y utilizando la categoría de la relación especial de sujeción el TC estableció que:

*“Sin entrar aquí en el tema más general del alcance de la reserva de Ley en las sanciones administrativas, debe tenerse en cuenta que la referencia a la legislación vigente en el art. 25.1 CE, tiene un alcance diferente, al menos, en lo que se refiere a la tipificación del ilícito, cuando se trata de la determinación de contravenciones “faltas”, en el seno de una relación de sujeción especial, como es la de los internos en establecimientos penitenciarios...”*

*El interno se integra en una institución preexistente y que proyecta su “autoridad” sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos, adquieren el “status” específico de individuos sujetos a un poder público que no es el que, con carácter general, existe sobre el común de los ciudadanos. En virtud de esa sujeción especial, y en virtud de la efectividad que entraña ese sometimiento singular al poder público, el “ius puniendi” no es el genérico del Estado, y en tal medida la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, dado el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria, expresiva de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, para determinar en concreto las previsiones legislativas abstractas sobre las conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución.*

*Claro está que también a estas relaciones de sujeción especial sigue siendo aplicable el art. 25.1, y, obviamente el principio de legalidad del art. 9.3 CE. Pero ello en este caso no puede tener el mismo alcance que en la potestad sancionadora general de la Administración ni mucho menos que respecto a las sanciones penales”.*

---

65 Garberi Llobregat, J., *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y el procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, 1989, concretará estos juicios en tres cuestiones: imprescindibilidad de la medida, necesidad de conocer el grado de perjudicialidad y dañosidad de la misma, y la concordancia de la entidades de la sanción y la importancia del objetivo que la justifica.

Declaración que, inclusive años más tarde, sería reforzada por la Sentencia 143/97, de 15 de septiembre que conociendo de un recurso de amparo en que se alegaba, entre otras cuestiones, la vulneración del artículo 25 de la Constitución por la aplicación de circulares y comunicaciones internas de la Administración Penitenciaria, denominadas “Normas Comunes Tipo”, por las que se concretaba el régimen de vida penitenciario establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, por entender que establecía unas clasificaciones que la ley no prevé y restringía los derechos fundamentales de los internos más allá de lo que la regulación permitía. Pues bien, a pesar de que el Ministerio Fiscal coincidió con el planteamiento del recurso “en la censura de las normas de rango administrativo y cuasiinfrareglamentario con las que, y en abierta colisión con la ratio del artículo 10 de la L.O.G.P. se pretende ampliar este precepto”, el Tribunal Constitucional desestimó, en cuanto a este motivo de amparo, el recurso por estimar que en la circular de 2 de agosto de 1991, que regulaba cacheos, requisas, salidas de celdas, horarios, etc., no se reducía “de forma esencial el ya mermado *status libertatis* del penado fuera o más allá del marco diseñado por la ley penitenciaria y su reglamento”.

En suma, y si bien es cierto como hemos puesto de relieve que las declaraciones formales sobre la aplicación de principios y garantías derivados del ejercicio del ius puniendi del Estado no están ausentes en la doctrina del Tribunal Constitucional, distinta es la consideración cuando se analiza la aplicación práctica de los mismos en la que necesariamente hay que distinguir el distinto alcance de cada uno y en el que se puede sacar como conclusión que, con carácter general, el Tribunal hace una aplicación ponderada de los mismos siendo especialmente sensible en lo que se refiere a la necesaria motivación de los actos sancionadores y a la presunción de inocencia. De ambos supuestos nos hemos ocupado en otros epígrafes.

### III. LA PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD Y EL ORDEN EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS: INFRACCIONES, SANCIONES Y MEDIDAS COERCITIVAS

#### 1. Las infracciones previstas en la normativa reglamentaria

El artículo 42.1 de la Ley General Penitenciaria remitió al Reglamento la tipificación de infracciones en virtud de las cuales podrían imponerse sanciones disciplinarias a los internos en establecimientos penitenciarios. Como ya se hizo referencia el actual Reglamento Penitenciario no modificó el elenco de infracciones que, tras las modificaciones operadas en 1984, habían quedado establecidas en los artículos 108 y ss. de la anterior normativa reglamentaria<sup>66</sup>. Y debemos resaltar que si, en cuanto a la

---

66 De todas formas, y con razón, la doctrina se ha mostrado sumamente crítica con los tipos establecidos ya fuere por la excesiva indefinición de éstos o la reiteración de conceptos jurídicos indeterminados, su posible colisión con derechos fundamentales como la libertad de expresión, utilización de conceptos trasnochados o, porque, como en el caso de algunas tipificaciones, sancionan conductas que como la

reserva de ley formal, hemos puesto de relieve la relajada interpretación que, en este concreto punto, el Tribunal Constitucional realiza, distinta es la consideración cuando nos referimos a la tipicidad material en que la jurisprudencia constitucional resulta mucho menos equívoca y se afirma, con rotundidad como no podría ser de otra forma, que por razones de seguridad jurídica y legitimidad democrática, no cabe sino impedir la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente aunque puedan ser calificados de similares cuando carezcan de razonabilidad en el proceso de subsunción de los hechos en el tipo, ya fuere por apartarse de la literalidad del precepto, por la utilización de pautas interpretativas y valorativas extravagantes o por ser ajenas a los valores que informan nuestra Constitución llevándonos a soluciones esencialmente contrapuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios lo que puede ponerse de relieve, tanto porque la motivación refleje una aplicación extensiva o analógica de la norma, cómo cuando la ausencia de ésta revele dicho hecho (STC 137/1997, de 21 de julio y 151/1997, de 29 de septiembre).

Dicho ello, y de esta forma siguiendo la técnica normativa comúnmente utilizada en el Derecho disciplinario, la Ley General Penitenciaria ya previó que éstas habrían de clasificarse en tres grados, a saber: leves, graves y muy graves. Si bien, y a los efectos de interposición de recursos, el artículo 124 del RD 1201/1981 conservó su vigencia considerando como graves los seis primeros supuestos establecidos como actos de indisciplina en el artículo 108.

Así, el artículo 108 del texto reglamentario considera como muy graves los siguientes supuestos:

- a) Participar en motines, plantes o desórdenes colectivos, o instigar a los mismos si estos se hubieran producido.
- 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<sup>67</sup>.

---

reclamación por vías no oficiales pueden pudiesen prevenir abusos. Una extensa crítica sobre los distintos tipos, bien fundamentada en la mayoría de los supuestos, puede verse en Santos Itoiz, op. cit.

67 Respecto de esta infracción la STC 138/2004, de 13 de septiembre otorgó el amparo solicitado al entender que había vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE). En el supuesto de autos, se produjo una interpretación extensiva y totalmente desorbitada del tipo sancionador del art. 108 b) RP 1981, pues este precepto se refiere a una actuación que se sirve de métodos violentos o intimidatorios, lejos, por tanto, de la conducta del recurrente que se limitó a poner de manifiesto a la Dirección del establecimiento su decisión de efectuar una huelga de hambre durante determinados días. Aunque, según el TC, la labor de subsunción de los hechos en las normas jurídicas y la interpretación de éstas últimas corresponde en exclusiva a la jurisdicción ordinaria por tratarse de materias de legalidad ordinaria, no es menos cierto que si, como ocurre en el supuesto de autos, las resoluciones judiciales incurren en una falta de explicación de por qué la conducta del demandante de amparo resultó incardinable en el tipo sanciona-

- 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<sup>68</sup>.
- e) Intentar, facilitar o consumir la evasión<sup>69</sup>.
- f) Inutilizar deliberadamente las dependencias, materiales o efectos del establecimiento o las pertenencias de otras personas causando daños de elevada cuantía<sup>70</sup>.
- g) La sustracción de materiales o efectos del establecimiento o de las pertenencias de otras personas.
- h) La divulgación de noticias o datos falsos, con la intención de menoscabar la seguridad del establecimiento.
- i) Atentar contra la decencia pública con actos de grave escándalo y trascendencia.

El artículo 109, por su parte, considera como faltas graves las siguientes:

- a) Calumniar, injuriar, insultar y 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.
- b) Desobedecer las órdenes recibidas de autoridades o funcionarios en el ejercicio legítimo de sus atribuciones o resistirse pasivamente a cumplirlas<sup>71</sup>.

---

dor, se produce una vulneración del derecho a la legalidad sancionadora. Los JVP han ido, en su labor jurisdiccional, interpretando el alcance del tipo y las exigencias que su aplicación requiere. De esta forma, han exigido que consten las palabras que presuntamente constituyen la amenaza o han rechazado que la autolesión constituya coacción alguna para los funcionarios. Puede verse, respecto de este supuesto, Ríos Marín, J.C., *Manual de Ejecución...* op. cit., p. 315

68 El Auto del JVP de Soria de 19 de diciembre de 1994 realiza una distinción entre este tipo (conducta que se opone a una orden legítima y concreta por medio de una reacción física y abiertamente violenta), de la resistencia pasiva tipificada como infracción grave (conducta obstativa frente al mandato que muestra incluso un aspecto físico menor que en el anterior caso ya que solo se dirige a oponerse en un plano defensivo sin intentar causar daño al funcionario), de la desobediencia (incumplimiento de una orden, aunque fuera persistente, sin que se adviertan tales conductas o reacciones físicas por parte del interno). En todo caso es preciso que exista proporción entre la sanción prevista y los hechos acaecidos (Auto JVP de Castilla-La Mancha n.º 1 de 9 de diciembre de 1991)

69 El JVP de Murcia de 7 de junio de 1991 establece que la evasión requiere superación de barreras lo que, en principio, excluiría la aplicación del tipo a quien se fugase estando fuera del centro penitenciario (por ejemplo, no regreso de un permiso penitenciario Auto del JVP n.º 3 de Castilla-León de 26 de octubre de 1999).

70 Ríos Martín, J. C. *Manual...*, op. cit., p. 316 estima que respecto a qué sean daños de “elevada cuantía” es un concepto jurídico indeterminado a cuya resolución puede ayudar la aplicación de criterios penales, en concreto la cuantía establecida para la distinción entre delito y falta del art. 263 del Código Penal al no establecerse ninguna otra distinción en la regulación sobre el delito de daños.

71 No encaja en este tipo la desobediencia del recluso a ir esposado a una visita hospitalaria ya que una consulta e ingreso hospitalario de un interno sólo puede llevarse a cabo, salvo en casos de urgencia vital, como se deriva del artículo 210 del Reglamento Penitenciario, con el consentimiento expreso del mismo, y que si, éste, por las razones que fueren, como es el caso, finalmente decidiera no someterse a tal

c) Instigar a otros reclusos a motines, plantes o desórdenes colectivos, sin conseguir ser secundados por éstos.

d) Insultar a otros reclusos o maltratarles de obra.

e) Inutilizar deliberadamente las dependencias, materiales o efectos del establecimiento o las pertenencias de otras personas causando daños de escasa cuantía, así como causar en los mismos bienes daños graves por negligencia temeraria.

f) Introducir, hacer salir o poseer en el establecimiento objetos que se hallaren prohibidos por las normas de régimen interior<sup>72</sup>.

g) Organizar o participar en juegos de suerte, envite o azar, que no se hallaren permitidos en el establecimiento.

h) La divulgación de noticias o datos falsos, con la intención de menoscabar la buena marcha regimental del establecimiento.

i) La embriaguez producida por el abuso de bebidas alcohólicas autorizadas que cause grave perturbación en el establecimiento o por aquéllas que se hayan conseguido o elaborado de forma clandestina, así como el uso de drogas tóxicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes, salvo prescripción facultativa.

Y, por último, el artículo 110, establece como faltas leves las que siguen:

a) Faltar levemente a la consideración debida a las autoridades, funcionarios y personas del apartado b) del artículo 108 en las circunstancias y lugares que en el mismo se expresan.

b) 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.

c) Formular reclamaciones sin hacer uso de los cauces establecidos reglamentariamente.

d) Hacer uso abusivo y perjudicial de objetos no prohibidos por las normas de régimen interior.

---

reconocimiento o asistencia en el hospital en principio prevenido, no comete desobediencia punible alguna (Auto del JVP n.º 1 de Pamplona de 13 de agosto de 2006)

<sup>72</sup> Deberá acreditarse el conocimiento por parte del recluso del Catálogo de objetos prohibidos (Auto de JVP de Zaragoza de 2 de marzo de 1992).

e) Causar daños graves en las dependencias, materiales o efectos del establecimiento o en las pertenencias de otras personas por falta de diligencia o cuidado.

f) 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.

Pero ¿son todas éstas las infracciones que pueden cometerse en los establecimientos penitenciarios? Lo cierto es que no y, ciertamente y como hicimos referencia al referirnos al principio de legalidad, puede hablarse aquí de una suerte de deslegalización más o menos encubierta que, en ocasiones, plantea verdaderos problemas de seguridad jurídica en su aplicación. En efecto, dada la remisión efectuada por algunos tipos que perfectamente puede calificarse “en blanco”, es preciso completar los tipos expuestos, para la debida comprensión de éstos, con las normas de régimen interior de cada Centro Penitenciario a partir de unas Normas de Régimen Interior Normalizadas que son aprobadas por las autoridades penitenciarias y que, dada su relevancia, se revelan como imprescindibles para integrar las conductas sancionables, a las que habría que unir, y no resulta baladí, las circulares que, en este concreto sector, alcanzan una gran importancia y que no en todas las ocasiones pueden calificarse de escrupulosamente respetuosas con lo establecido en la Ley y el Reglamento Penitenciarios.

## 2. Las sanciones correspondientes a las infracciones: especial referencia a la correlación entre infracción y sanción

### A) *Clases de Sanciones*

La Ley General penitenciaria parte, y a diferencia de lo que ocurre con las infracciones lo que seguramente encuentra explicación en la propia evolución del Derecho disciplinario penitenciario y las prevenciones que en este delicado asunto pone de relieve lo acontecido en tiempos afortunadamente pasados, de afirmar el Principio de legalidad, en sentido formal y material, en cuanto a la previsión de las sanciones a imponer<sup>73</sup>. En este sentido, el artículo 42.1 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. De esta forma, y a diferencia de las infracciones disciplinarias, las sanciones que pueden imponerse no pueden ser otras que las establecidas en el apartado 2 del artículo anteriormente mencionado<sup>74</sup>, si bien

<sup>73</sup> De forma tal que no cabe imponer como sanción otras restricciones de derechos de los reclusos que no estén previstas como sanción. Así, y a título de ejemplo, privar del derecho de tenencia de TV (Auto del JVP de Alicante de 23 de marzo de 1993).

<sup>74</sup> Aunque, ciertamente, la imposición de sanciones disciplinarias tiene otros efectos accesorios que, en la situación del recluso, no cabe desconocer ya que inciden en el concepto de “buena conducta”

no es menos cierto que el Reglamento realiza una correlación entre infracciones y sanciones que, en su momento, fue objeto de crítica<sup>75</sup>. Las sanciones que se contemplan son las siguientes:

- a) Aislamiento en celda, que no podrá exceder de catorce días<sup>76</sup>.
- b) Aislamiento de hasta siete fines de semana<sup>77</sup>.
- c) Privación de permisos de salida por un tiempo que no podrá ser superior a dos meses.

---

utilizado para la concesión de permisos de salida, progresiones en el grado o la concesión de la libertad condicional cuyos efectos pueden ser más graves, inclusive, que la sanción impuesta. Su conexión puede verse en el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona de 23 de febrero de 2001 que razona que la concesión del permiso no queda vetada por la sanción impuesta por falta grave si, en la fecha de propuesta del permiso, la misma ha sido cancelada, habiéndose reducido a la mitad el tiempo necesario para la cancelación debido a la implicación positiva del interno en las actividades de tratamiento.

<sup>75</sup> Informe al Anteproyecto de Reglamento Penitenciario de 26 de noviembre de 1995.

<sup>76</sup> El artículo 111 del RD 1201/1981, declarado vigente, específica respecto de éste, reiterando la dicción del artículo 42.4 de la LGP, que este correctivo solo será de aplicación en los casos en que se ponga de manifiesto una evidente agresividad o violencia por parte del interno, o bien cuando este altere, reiterada y gravemente, la normal convivencia en el centro. Y añade, asimismo según lo previsto en la LGP, que en todo caso, la celda en que se cumpla la sanción deberá ser de análogas características a las restantes del establecimiento.

De otro lado, el artículo 43 LGP añade determinadas previsiones respecto del cumplimiento de ésta:

1. La sanción de aislamiento se cumplirá con informe del médico del establecimiento, quien vigilará diariamente al interno mientras permanezca en esa situación, informando al director sobre su estado de salud física y mental y, en su caso, sobre la necesidad de suspender o modificar la sanción impuesta.
2. 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.
3. No se aplicará esta sanción a las mujeres gestantes y las mujeres hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieren hijos consigo.
4. El aislamiento se cumplirá en el compartimento que habitualmente ocupe el interno, y en los supuestos de que lo comparta con otros o por su propia seguridad o por el buen orden del establecimiento, pasará a uno individual de semejantes medidas y condiciones

La Audiencia Provincial de Madrid en Auto de 16 de septiembre de 2003 no estima la queja del interno por cumplir la medida de aislamiento en la misma celda y junto con otra persona, también en situación de aislamiento. Según él, infringe lo dispuesto en los artículos 43.4 LOGP y 254.4 RP. En opinión de la Sala la falta de aplicación de algunas de las restricciones establecidas en dichos artículos –por limitaciones derivadas de las condiciones del centro penitenciario, como señala en informe de su director– no constituye, por tanto, vulneración de los derechos del interno afectado por la medida de aislamiento provisional, sino un beneficio para el mismo, por cuanto le permite mantener parte las condiciones que disfrutaría sin la aplicación de esa medida o sanción. El cumplimiento de la sanción de aislamiento constituye restricciones a los derechos ordinarios de los internos, implica la incomunicación con otros internos y reducción de sus comunicaciones con el exterior de paseos y de la posibilidad de adquirir productos. El Juzgado considera que la falta de aplicación de alguna de estas restricciones –por limitaciones derivadas de las condiciones del centro penitenciario–, no constituye vulneración de los derechos del interno, sino un beneficio, por cuanto le permite mantener parte de las condiciones que disfrutaría sin la aplicación de esa medida o sanción

<sup>77</sup> Que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 del RD 1201/1981, se cumplirá desde las dieciséis horas del sábado hasta las ocho del lunes siguiente.

- d) Limitación de las comunicaciones orales al mínimo de tiempo previsto reglamentariamente, durante un mes como máximo<sup>78</sup>.
- e) Privación de paseos y actos recreativos comunes, en cuanto sea compatible con la salud física y mental, hasta un mes como máximo<sup>79</sup>.
- f) Amonestación.

Los artículos 238 y 239 del Reglamento añaden dos previsiones complementarias a las sanciones a imponer. En concreto, y respecto del depósito de objetos y sustancias prohibidos, se prevé que se procederá como se indica en los artículos 51 y 70 de este Reglamento. Asimismo, y en el supuesto de que como consecuencia de la infracción se hubiesen producido daños materiales, contempla la reparación de los daños o deterioros materiales causados por los responsables de las infracciones disciplinarias, así como la indemnización a las personas perjudicadas, lo que será exigible utilizando el procedimiento legal establecido para ello.

### ***B) Reglas de aplicación de las sanciones***

En cuanto a las reglas de aplicación de las sanciones la legislación penitenciaria establece, en primer término, una correlación entre infracciones y sanciones a la que ya hicimos alusión y, en forma complementaria, se establecen determinadas reglas especiales.

En este sentido, la regla general viene establecida en el artículo 233 que prevé por la comisión de las faltas muy graves la sanción de aislamiento en celda de seis a catorce días de duración y la sanción de aislamiento de hasta siete fines de semana<sup>80</sup>; en el caso de las graves, y siempre que concurren las circunstancias de evidente agresividad o violencia por parte del interno, o bien cuando este altere, reiterada y gravemente, la normal convivencia en el centro, la sanción correspondiente será de aislamiento en celda de lunes a viernes por tiempo igual o inferior a cinco días y las

<sup>78</sup> La Instrucción 1/2005 establece respecto de la sanción de limitación de las comunicaciones orales al mínimo de tiempo reglamentario que la sanción prevista en el artículo 42.2 apartado d) de la Ley General Penitenciaria sólo es referible a las comunicaciones orales (art. 42 del Reglamento Penitenciario) y nunca a otro tipo de comunicaciones o visitas (arts. 45 y ss del Reglamento).

<sup>79</sup> La Instrucción 1/2005 contempla en cuanto a esta sanción que la misma se cumplirá en la celda del interno durante los períodos que las Normas de Régimen Interior de cada Centro señalen como horario de paseos y actos recreativos. En todo caso se respetará la asistencia de los internos sancionados a las actividades programadas cualquiera que sea el horario de las mismas. La doctrina, sin embargo, se ha mostrado crítica con ésta al entender que se trata, en cierto modo, de un aislamiento (Ríos Ríos Martín, J. C. *Manual*, op. cit.). Por su parte, el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 11 de mayo de 1999 recuerda que no se pueden identificar las actividades deportivas programadas con las recreativas por más que aquéllas puedan “divertir o deleitar” a quienes las realicen”.

<sup>80</sup> Obviamente, siempre que se den las circunstancias a que nos referimos con anterioridad al aludir a la sanción de aislamiento.

restantes faltas graves se sancionarán con privación de permisos de salida por tiempo igual o inferior a dos meses, 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, las faltas leves sólo podrán corregirse con privación de paseos y actos recreativos comunes de hasta tres días de duración y con amonestación.

Para la graduación de la sanción se establecen determinadas reglas:

a) La determinación de la sanción y de su duración se llevará a efecto atendiendo a la naturaleza de la infracción, a la gravedad de los daños y perjuicios ocasionados, al grado de ejecución de los hechos, a la culpabilidad de los responsables y al grado de su participación en aquéllos, así como a las demás circunstancias concurrentes (artículo 234 del Reglamento Penitenciario).

b) En los casos de repetición de la infracción, las sanciones podrán incrementarse en la mitad de su máximo (artículo 43.3 LGP)<sup>81</sup>.

c) Al culpable de dos o más faltas se le impondrán las sanciones correspondientes a todas ellas para su cumplimiento simultáneo si fuera posible, y, no siéndolo, se cumplirán por orden de su respectiva gravedad, pero el máximo de su cumplimiento no podrá exceder nunca del triple del tiempo correspondiente a la más grave, ni de cuarenta y dos días consecutivos en caso de aislamiento en celda (artículo 43.5 LGP).

d) Cuando en los supuestos de cumplimiento sucesivo de sanciones de aislamiento en celda, éstas superen, en su conjunto, los catorce días de aislamiento, deberán ser aprobadas todas ellas por el Juez de Vigilancia Penitenciaria, según lo dispuesto en el artículo 76.2, d), de la Ley Orgánica General Penitenciaria (artículo 236.3 Reglamento Penitenciario).

e) Cuando un mismo hecho sea constitutivo de dos o más faltas o cuando una de ellas constituya medio necesario para la comisión de otra, se aplicará, en su límite máximo, la sanción correspondiente a la falta más grave, salvo que la suma de las sanciones que procedan castigando independientemente las infracciones cometidas resulte de menor gravedad, en cuyo caso se aplicarán éstas (artículo 236.4 Reglamento Penitenciario).

Asimismo, se prevé el supuesto en el artículo 237 del Reglamento Penitenciario de la infracción continuada, entendiéndose por ésta la realización de una pluralidad de

---

<sup>81</sup> A estos efectos, el artículo 235.2 del Reglamento Penitenciario entiende que habrá repetición de la infracción cuando al interno responsable de la falta disciplinaria se le hubiese impuesto con anterioridad otra u otras sanciones firmes por infracciones graves o muy graves y las correspondientes anotaciones en su expediente no hubiesen sido canceladas.

acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejante precepto, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión<sup>82</sup>, y previendo en estos supuestos que, en estos casos, se impondrá la sanción correspondiente a la infracción más grave en su límite máximo<sup>83</sup>.

### 3. Los medios coercitivos autorizados en el régimen disciplinario

El medio en que se desenvuelve la actividad penitenciaria determina, como medio necesario para la preservación del orden y la seguridad en dichos establecimientos, la previsión de la utilización de medios coercitivos dirigidos a esta finalidad, si bien excluyendo la utilización de armas de fuego por los funcionarios de instituciones penitenciarias y sin que los mismos pudieran conceptuarse como sanción encubierta<sup>84</sup>. No tienen la consideración de sanciones, ha de aclararse<sup>85</sup>. De esta forma, el artículo 45 de la LGP prevé la utilización de los mismos sujetos, como no puede ser de otra forma, a los principios de congruencia (dirigidos exclusivamente al restablecimiento de la normalidad) y al principio de proporcionalidad (solo subsistirán por el tiempo estrictamente necesario)<sup>86</sup>. De esta forma, y como consecuencia de la aplica-

82 El Auto 2878/03, de 4 diciembre de la Audiencia Provincial de Madrid, en relación a a las infracciones continuadas, consideró que se producen cuando en primer lugar el interno, antes de que se le incoara el presente expediente disciplinario, obstaculizó por no mostrarse intencionadamente visible la práctica de cuatro recuentos. Ya tiene el Tribunal dicho que, en caso de incoación de expedientes, se interrumpe la continuidad de la infracción, pero que ello no impide que pueda considerarse infracción continuada el hecho de dificultar diversos recuentos en tanto en cuanto la investigación y eventual sanción de tales infracciones se verifique en el mismo expediente.

83 El concurso real de infracciones se recoge en el art. 42.5 de la LOGP y en el 236.1 del R.P. mientras que el concurso real y el concurso medial se recogen en el art. 236.4 del R.P. y la infracción continuada en el 237 del mismo texto legal con criterios similares a los contenidos en el Código Penal, aunque no exactamente idénticos. Así, y por ejemplo, se impone la sanción más grave en su límite máximo y no, como en el Código Penal, la más grave en su mitad superior.

84 El artículo 72.5 del Reglamento Penitenciario prevé en estos supuestos que en los casos de graves alteraciones del orden con peligro inminente para las personas o para las instalaciones, el Director con carácter provisional podrá recabar el auxilio de las Fuerzas de Seguridad de guardia en el Establecimiento, quienes en caso de tener que utilizar las armas de fuego lo harán por los mismos motivos y con las mismas limitaciones que establece la legislación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley Orgánica General.

85 En este sentido la Audiencia Provincial de Navarra en Auto de 24 de septiembre de 2002, desestima el recurso de un interno que pretendía, de forma reiterada, acceder a una zona cerrada al uso por encontrarse destinada al departamento de jóvenes, mostrando oposición activa a las órdenes de los funcionarios. Se le aplica la medida provisional prevista en el artículo 75 del R.P que el Tribunal encuentra justificada ya que los hechos en los que se ve incurso el interno revisten de la suficiente gravedad como para acordar la limitación, ya que se alteró de forma grave la seguridad y el orden el centro. Aclara la Sala que dichas medidas del artículo 75 pueden aplicarse al margen de que exista o no un procedimiento sancionador. Para que esta adopción de medida resulte justificada deben valorarse sobre criterios provisionales de verosimilitud unos hechos que alteren ciertamente el orden o seguridad. Si la limitación de régimen que se adoptó respecto al interno, coincide finalmente con la naturaleza de la sanción que se le imponga por los hechos, se podrá en ejecución de esta analizar dicha coincidencia y su abono, a fin de evitar que se produzca una doble sanción.

86 En este sentido, el artículo 72.1 del Reglamento Penitenciario aclara que su uso será proporcional al fin pretendido, nunca supondrá una sanción encubierta, y sólo se aplicarán cuando no exista otra manera menos gravosa para conseguir la finalidad perseguida y por el tiempo estrictamente necesario.

ción de los citados principios, se restringe, asimismo, los supuestos en los que pueden ser empleados a los siguientes:

- a) Para impedir actos de evasión o de violencia de los internos.
- b) Para evitar daños de los internos a sí mismos, a otras personas o cosas.
- c) Para vencer la resistencia activa o pasiva de los internos a las órdenes del personal penitenciario en el ejercicio de su cargo.

Los medios coercitivos admitidos son: el aislamiento provisional, la fuerza física personal, las defensas de goma, los aerosoles de acción adecuada y las esposas (artículo 75.1 Reglamento Penitenciario)<sup>87</sup>.

La utilización de los mismos exige, en todo caso, autorización previa del Director, pero, en cualquier caso, y cuando, ante la urgencia de la situación, se tuviere que hacer uso de tales medios se comunicará inmediatamente al director, el cual lo pondrá en conocimiento del Juez de vigilancia<sup>88</sup>.

De forma complementaria la Disposición Final 1.<sup>a</sup> de la LOGP establece un procedimiento específico de intervención de las Fuerzas de Seguridad del Estado en los establecimientos penitenciarios debido a alteraciones del orden graves y generalizadas.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

##### 1. La competencia orgánica para la imposición de las sanciones

Este concreto aspecto supuso, en su momento, una de las más importantes novedades que la aprobación de la Constitución, y las reformas inherentes a ella, trajo al Derecho Penitenciario. En efecto, el periodo preconstitucional se caracterizaba por una cierta separación entre la imposición de la pena y la ejecución de ésta. Si en la

---

87 En cualquier caso, el apartado 2 del artículo 72 del Reglamento Penitenciario no permite su uso a las internas mencionadas en el artículo 254.3 del presente Reglamento ni a los enfermos convalecientes de enfermedad grave, salvo en los casos en los que de la actuación de aquéllos pudiera derivarse un inminente peligro para su integridad o para la de otras personas. Cuando se aplique la medida de aislamiento provisional el interno será visitado diariamente por el Médico.

88 Los apartados 3 y 4 del artículo 72 del Reglamento Penitenciario establecen determinadas reglas en cuanto a su utilización. A saber:

- a) La utilización de los medios coercitivos será previamente autorizada por el Director, salvo que razones de urgencia no lo permitan, en cuyo caso se pondrá en su conocimiento inmediatamente.
- b) El Director comunicará inmediatamente al Juez de Vigilancia la adopción y cese de los medios coercitivos, con expresión detallada de los hechos que hubieran dado lugar a dicha utilización y de las circunstancias que pudiesen aconsejar su mantenimiento.
- c) Los medios materiales coercitivos serán depositados en aquel lugar o lugares que el Director entienda idóneos, y su cuantía y estado se reflejará en libro oficial.

primera eran los órganos jurisdiccionales penales los que asumían, como no puede ser de otra forma<sup>89</sup>, la competencia para la imposición de las penas privativas de libertad, tras ello el cumplimiento de la misma, y aunque en un plano teórico quedaba sujeto al control de jueces y tribunales, se administrativizaba al máximo. Lo reflejaban las propias normas, y así los artículos 84 y 85 del Código Penal en su redacción de 1963 o las previsiones establecidas en los artículos 990 a 994 de la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal, parecían abundar en dicho extremo<sup>90</sup>. Pero, aún más, lo reflejaba las normas orgánicas que dieron vida a la Dirección General de Prisiones y la sujeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos sancionatorios disciplinarios cuya competencia fue afirmada por el Tribunal Supremo<sup>91</sup>.

Lo cierto es que esa situación era francamente insatisfactoria, dada en ese momento la prácticamente sin límites ejecutividad de los actos administrativos, lo que conducía generalmente a que la intervención judicial no reparase oportunamente los perjuicios causados a los reos que, como consecuencia de la imposición de sanciones disciplinarias, sufriesen sanciones que limitasen, aún más, los ya mermados derechos de que pueden disfrutar en el régimen penitenciario<sup>92</sup>.

El período constitucional abre una nueva etapa. En efecto, la aparición de los Juzgados de Vigilancia Penitencia, primero en la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979, y su afirmación posterior en la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>93</sup>, configura-

---

89 Aunque, ciertamente y en el período preconstitucional, algunas autoridades gubernativas retenían competencias sancionadoras que conllevaban penas privativas de libertad (Gobernadores Civiles, por ejemplo).

90 El artículo 990 de la LECr todavía afirma inequívocamente, avalando la reflexión más arriba realizada, que la competencia del Juez o Tribunal para hacer cumplir la sentencia excluye la de cualquier autoridad gubernativa hasta que el condenado tenga ingreso en el establecimiento penal o se traslade al lugar donde deba cumplir la condena. Y en su último párrafo, y aún refiriéndose a las facultades de inspección de Jueces y Tribunales, remitía a lo que establecieran las leyes y reglamentos que prácticamente y en lo que nos interesa, en el período preconstitucional, en nada aludían a ello.

91 En cuanto a las primeras cabe citar el Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia de 1968 y, en relación a las segundas, pueden consultarse, en este sentido, la STS de 22 de febrero de 1966 o la de 13 de abril de 1971. La primera declara que, si bien la ejecución de un sentencia en el procedimiento criminal español corresponde a la autoridad judicial, no puede desconocerse que, en la fase de cumplimiento de la pena, singularmente cuando es privativa de libertad, y cualquiera que fuere la jurisdicción que la hubiere impuesto, parecen, junto imperium del Tribunal sentenciador, la actividad orgánica y de servicio de los órganos penitenciarios, a cuya actuación ha de someterse el recluso, desde que ingresa en el establecimiento donde ha de cumplirse la condena.

92 De ello se hizo eco Cano Mata, A., "Derecho Administrativo Penitenciario: Protección al recluso", op. cit., pp. 50 y ss.

93 El artículo 94 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que, en cada provincia, y dentro del orden jurisdiccional penal, habrá uno o varios juzgados de vigilancia penitenciaria, que tendrán las funciones jurisdiccionales previstas en la Ley General Penitenciaria en materia de ejecución de penas privativas de libertad y medidas de seguridad, control jurisdiccional de la potestad disciplinaria de las autoridades penitenciarias, amparo de los derechos y beneficios de los internos en los establecimientos penitenciarios y demás que señale la Ley. Añade, además, que existirán Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria que tendrán las funciones jurisdiccionales previstas en la Ley General Penitenciaria, y demás que señale la ley, en relación con los delitos competencia de la Audiencia Nacional. En todo caso, la competencia de estos Juzgados Centrales será preferente y excluyente cuando el penado cumpla también otras condenas que no hubiesen sido impuestas por la Audiencia Nacional.

ron un nuevo panorama, que bien puede calificarse de mixto, y en el que, junto a las potestades sancionadoras de la Administración que se mantienen por su carácter realmente insuprimible según exponíamos al principio de este trabajo (ejercidas por la Comisión Disciplinaria y el Director<sup>94</sup>), se establece un control jurisdiccional de dichos actos por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que pertenecen al orden penal y no al contencioso-administrativo<sup>95</sup>. A su vez las resoluciones jurisdiccionales dictadas por éstos pueden ser objeto de recurso cuyo examen será competencia de las Audiencias Provinciales, en el orden penal, que conocerán de los recursos que establezca la ley contra las resoluciones de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria<sup>96</sup>, cuando la competencia no corresponda a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (Artículo 82 LOPJ en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2003, de 7 de mayo)<sup>97</sup>.

De esta forma, si bien el artículo 44 de la Ley General Penitenciaria establece que las sanciones disciplinarias serán impuestas por el correspondiente órgano colegiado, cuya organización y composición serán determinadas en el Reglamento<sup>98</sup>, su artículo 76 comienza aludiendo a que el Juez de Vigilancia Penitenciaria tendrá atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta, resolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo prescrito en las Leyes y Reglamentos, salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse y señala que corresponden a éste, entre otras, las siguientes facultades: Aprobar las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días; Resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sancio-

---

94 Cabe destacar, en este punto, el artículo 276 del Reglamento Penitenciario que regula la composición de las Comisiones Disciplinarias de los Establecimientos Penitenciarios, integrando en las mismas a un Jefe de Servicios y a un Funcionario elegidos anualmente por los empleados públicos del Centro Penitenciario, en la forma que se determine por el Centro Directivo. Para el cumplimiento de este precepto reglamentario se dictó la Instrucción 09/96, de 23 de mayo que fue, posteriormente, modificada por la Instrucción 1/2006 sobre elecciones a miembros de las comisiones disciplinarias. El proceso electoral es tutelado, sin embargo, por la jurisdicción contencioso-administrativa y de esta forma contra el acto que pone fin al procedimiento electoral podrá interponerse Recurso de Alzada, conforme a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (Subdirección General de Personal de Instituciones Penitenciarias).

95 Lo que no ha sido pacífico en la doctrina. Puede verse, por todos, González Navarro, F. "Poder domesticador del Estado y derechos del recluso", en el volumen colectivo Estudios sobre la Constitución española, Civitas, Madrid, 1991, pp. 1109 y ss.

96 Materia que es sumamente controvertida ya que la LOGP habla de recursos y la Disposición Adicional Quinta de la LOPJ no aclara, de forma suficiente, la tramitación de este recurso innominado.

97 Si bien no faltan voces que reclaman que lo que debiera realizarse sería instaurar un auténtico recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. Puede verse, en este sentido, González Cano, op. cit., p. 310. En contra como Mata A. "La actividad administrativa penitenciaria y su fiscalización por el Juez de Vigilancia", RAP, nº 95, 1981, p. 175.

98 El artículo 232.1 del Reglamento Penitenciario establece que la potestad disciplinaria se ejercerá por la Comisión Disciplinaria, sin perjuicio de las atribuciones del Director para la imposición de sanciones por faltas leves. Lo que no parece casar estrictamente con las previsiones legales establecidas en el artículo 44 que no hacen salvedad alguna respecto de las faltas leves.

nes disciplinarias<sup>99</sup>; Y, por último, acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficio penitenciarios de aquellos<sup>100</sup>.

Papel que ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional para quien la salvaguarda del ejercicio de los derechos constitucionales de los reclusos, preventivos o penados, compete primordialmente a las propias instituciones penitenciarias y, subsidiariamente, a los órganos jurisdiccionales, de un modo singular a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. Y de esta forma, el propio Tribunal, ha afirmado el relevante papel que en nuestro sistema penitenciario tienen dichos órganos judiciales, a los que corresponde no sólo resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos frente a sanciones disciplinarias (art. 76.2.e LOGP y art. 94 de la LOPJ) sino, en general, preservar y salvaguardar los derechos fundamentales de los reclusos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse, conforme dispone el art. 76.1 y 2.g LOGP (por todas, SSTC 143/1997, de 15 de septiembre, FJ 5; 69/1998, de 30 de marzo, FJ 1; 181/1999, de 11 de octubre, FJ 5; 236/2002, de 9 de diciembre, FJ 5; y 52/2004, de 13 de abril, FJ 5).

De esta forma, cuando el interno acude al Juez de Vigilancia Penitenciaria e impugna una sanción impuesta por la Administración penitenciaria, ejerce su derecho ex art. 24.1 CE a promover la actividad jurisdiccional, que ha de ser satisfecho mediante la obtención de una resolución judicial motivada y fundada en Derecho que, ciertamente, no tiene que ser favorable, pero sí congruente con lo pedido. Y

---

99 De esta forma, el artículo 249 del Reglamento Penitenciario establece que, en el mismo día, bien de la notificación del acuerdo sancionador si se hubiese interpuesto el recurso en ese momento procedimental, bien de la entrega del escrito de recurso a funcionario del Establecimiento si fuese dentro del horario de oficina, o al día siguiente si se hubiese efectuado fuera de dicho horario, el Director del Establecimiento remitirá el expediente disciplinario al Juez de Vigilancia, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo siguiente. Si el recurso hubiese sido interpuesto directamente ante el Juzgado de Vigilancia, el Director cumplimentará lo anterior en el mismo día en que sea requerido para ello por el titular de dicho órgano jurisdiccional.

Y recurso que es calificado de proceso judicial en virtud de los criterios, unánimemente aprobados, por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria para quienes la infracción de las normas de procedimiento por la Comisión Disciplinaria determinará la nulidad de actuaciones y el expediente deberá ser retrotraído al lugar y tiempo en que se cometió la infracción, siempre que se hubiese producido indefensión.

El recurso ante el Juez de Vigilancia contra la resolución sancionadora de la Comisión Disciplinaria es un verdadero proceso judicial. El desenvolvimiento probatorio y cognoscitivo del proceso es pleno, no debiendo quedar limitado a las pruebas cuya práctica hubiese sido denegada en el procedimiento administrativo, según establece el artículo 248 b) del Reglamento Penitenciario.

Idéntica consideración sobre la actuación del Juez de Vigilancia Penitenciaria tiene el Tribunal Constitucional para quien la actuación del JVP es una actividad jurisdiccional.

100 Se completan dichas previsiones con lo dispuesto en el artículo 77 en virtud del cual los Jueces de vigilancia podrán dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, formulando propuestas referentes a la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia, a la ordenación de la convivencia interior en los establecimientos, a la organización y actividades de los talleres, escuela, asistencia médica y religiosa, y en general a las actividades regiminales, económico-administrativas y de tratamiento penitenciario en sentido estricto.

dicha previsión conecta, de nuevo, con los derechos fundamentales de los reclusos y, en lo que se refiere al Derecho disciplinario penitenciario, a la tutela judicial efectiva<sup>101</sup>.

Al respecto, el Tribunal Constitucional (STC 2/2004, de 14 de enero) ha declarado que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) incluye el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonable, motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes durante la sustanciación del proceso (SSTC 108/2001, de 23 de abril, FJ 2; 186/2001, de 17 de septiembre, FJ 6; y 264/2005, de 24 de octubre, FJ 2). Naturalmente, de este derecho no están privadas las personas reclusas en los centros penitenciarios, cuyo derechos constitucionales reconoce expresamente el art. 25.2 CE –que sólo exceptiona aquellos que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria–, así como la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria (art. 3 LOGP)<sup>102</sup>.

En este sentido, y de forma progresiva, el Tribunal Constitucional ha ido consolidando un cuerpo de doctrina a fin de hacer efectivo ese derecho a la tutela judicial efectiva en este ámbito. Y, de esta forma, si bien ha admitido en diversas ocasiones la licitud constitucional de la respuesta judicial estereotipada o producto de un formulario, en la medida en que peticiones idénticas pueden recibir respuestas idénticas, sin que la reiteración en la fundamentación suponga ausencia de ésta, pues lo relevante es la existencia en la decisión de una motivación bastante para conocer los criterios jurídicos que fundamentan su parte dispositiva (SSTC 169/1996, de 29 de octubre, FJ 4; 69/1998, de 30 de marzo, FJ 2; 210/2000, de 18 de septiembre, FJ 2; 236/2002, de 9 de diciembre, FJ 5; y 9/2003, de 20 de enero, FJ 5), no es menos cierto que también ha manifestado ciertas reservas (SSTC 67/2000, de 13 de marzo y 8/2002, de 14 de enero) y ha afirmado que la utilización de formularios o modelos impresos para fundamentar las resoluciones judiciales puede suponer una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), más que por insuficiencia de la motivación<sup>103</sup>, por

---

101 Y es que es en el ámbito disciplinario penitenciario donde el Tribunal ha insistido, especialmente, en la particular intensidad de las garantías exigibles en el ámbito de la potestad disciplinaria sobre los internos penitenciarios, por cuanto cualquier sanción en este ámbito supone de por sí una grave limitación a la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de una pena (SSTC 74/1985, de 18 de junio, FJ 4; 83/1997, de 22 de abril, FJ 2; 181/1999, de 11 de octubre, FJ 2; 236/2002, de 9 de diciembre, FJ 5; ó 165/2006, de 5 de junio, FJ 2).

102 En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, considerando que la existencia de un régimen disciplinario especial en materia penitenciaria no implica que las personas reclusas en establecimientos penitenciarios se vean privadas, en los casos apropiados, de la protección del art. 6 del Convenio de Roma (SSTEDH de 28 de junio de 1984, caso Campbell y Fell c. Reino Unido; y de 9 de octubre de 2003, caso Ezeh y Connors c. Reino Unido).

103 Insuficiencia de motivación que para que lesione el derecho fundamental aquí analizado exige que exista vulneración de los derechos fundamentales alegados por el recurrente (STC 71/2008, de 23 de junio)

incongruencia omisiva<sup>104</sup>, esto es, por dejar sin respuesta alguna, o todas<sup>105</sup>, de las cuestiones planteadas por el recurrente, aunque ambas vulneraciones del art. 24.1 CE estén íntimamente relacionadas (como se subraya, por todas, en la STC 91/1995, de 19 de junio, FJ 4).

## 2. El procedimiento de imposición de las sanciones disciplinarias

El Procedimiento de imposición de sanciones disciplinarias a los internos en instituciones penitenciarias viene regulado en el Capítulo III del Reglamento Penitenciario que contempla dos procedimientos: uno ordinario y otro, denominado abreviado, para la imposición de sanciones por faltas calificadas como leves. A uno y a otro nos referiremos por separado. Bien es cierto que, en cumplimiento de la Disposición Transitoria cuarta del Reglamento Penitenciario la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dictó la Instrucción 19/1996 que dedica el punto 14 a efectuar una interpretación del “régimen disciplinario” y a establecer como anexo los modelos unificados para el procedimiento sancionador que se utilizan en todos los Centros Penitenciario y que debe completarse con la Instrucción 1/2005 que actualiza la anterior<sup>106</sup>.

104 Que no concurre cuando se ha descartado por el TC la inconstitucionalidad del acto administrativo, ya que el órgano judicial no podría resolver ya este punto de un modo distinto a como el TC lo ha hecho como consecuencia del valor de cosa juzgada de sus sentencias. De esta forma, si bien STC 77/2008, de 7 de julio estima que sí hay vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ya que los autos del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria incurrieron en incongruencia omisiva al no dar respuesta a las pretensiones del recurrente, sin embargo, el TC considera improcedente, por innecesaria, la retroacción de actuaciones a fin de que el Juzgado Central de Vigilancia dicte una resolución acorde con el derecho constitucional vulnerado.

105 La STC 5/2008, de 21 de enero estima que si hay vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto, en sus resoluciones, el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria no alude, ni implícita ni explícitamente, a las irregularidades presuntamente cometidas en el procedimiento sancionador y denunciadas por el recurrente ni a la falta de respuesta de dichas alegaciones en el recurso de alzada. Se anulan los autos impugnados y se ordena la retroacción de las actuaciones al momento procesal anterior al de dictarse el primero de ellos, a fin de que se dicte nueva resolución que resuelva exclusivamente las cuestiones de legalidad ordinaria planteadas en el recurso de alzada.

106 Efectivamente, y en este punto, es preciso de nuevo hacer referencia a la Instrucción 1/2005 relativa a las oficinas de régimen, cumplimiento de condenas y régimen disciplinario, que deroga la Instrucción 19/1996 que, además, de establecer la aplicación de una nueva aplicación informática de gestión del procedimiento disciplinario de internos, siendo este el único que debe utilizarse. Establece diversas consideraciones de sumo interés que completan lo establecido en este apartado. Así, se establecen las siguientes previsiones:

a) Procedimiento sin alegaciones

Cuando el interno manifieste su deseo de no formular alegaciones o deje transcurrir el plazo de tres días sin realizarlas y por parte del Instructor no se crea conveniente la realización de prueba alguna se procederá por éste a la realización de la propuesta de resolución.

b) Puesta de manifiesto

La puesta de manifiesto contemplada en el artículo 244 punto 4 del Reglamento Penitenciario consistirá en la notificación al interno de un documento en el que se haga constar las actuaciones practicadas en el expediente: 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 posibili-

## A) *El procedimiento ordinario de imposición de sanciones disciplinarias*

El procedimiento ordinario contempla tres fases en el mismo: iniciación, instrucción y resolución. Si bien, y ha de aclararse por la diferencia neta que supone respecto de otros procedimientos disciplinarios, hay una separación entre la instrucción del procedimiento y la resolución del mismo que corresponde a la Comisión Disciplinaria a la que ya hicimos referencia en el apartado anterior. En cualquier caso, cabe señalar ya en un primer acercamiento que el procedimiento diseñado, amén de sumamente formalista, no parece suficientemente ágil con la consiguiente pérdida de eficacia del mismo respecto de las finalidades que persigue.

La duración máxima de la tramitación del procedimiento será de tres meses contados desde la iniciación del procedimiento disciplinario<sup>107</sup>, transcurrido el cual se entenderá caducado el mismo y se procederá al archivo de las actuaciones, de oficio o a solicitud del interesado, siempre que la demora no fuera imputable al interesado, así como cuando durante la tramitación se produzca la excarcelación por la libertad definitiva o provisional del presunto infractor<sup>108</sup>.

En la iniciación del procedimiento no se contempla ninguna novedad respecto de lo que es norma común en la iniciación de los procedimientos sancionadores y disciplinarios en general. Es decir, cuando se aprecian indicios de una conducta que, de forma eventual, pudiese dar lugar a responsabilidad disciplinaria se incoa de oficio<sup>109</sup>, si bien dicha incoación puede obedecer, tanto a la propia iniciativa de la Dirección del Centro, como a la excitación de la misma como consecuencia de denuncia

---

dad de realizar alegaciones en el plazo de 10 días. Este trámite solamente tendrá lugar cuando no se prescinda de la audiencia.

c) Supresión del trámite de audiencia

Según dispone el artículo 84-4 de la Ley 30/92 podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando la resolución solo vaya a tener en cuenta los hechos y las alegaciones y pruebas aportadas por el interno, por tanto solamente se abrirá el plazo de 10 días de alegaciones cuando en el expediente obren actuaciones desconocidas por el interno (por ejemplo práctica de pruebas propuestas por el instructor, alegaciones de terceros...).

d) Propuesta del Instructor

La propuesta de resolución del instructor ha de contener, en el caso de que no acuerde el sobreseimiento, los hechos probados, valoración de la prueba practicada, la calificación jurídica de los hechos y la sanción concreta que se propone (no la horquilla reglamentaria sino la cuantificación de la misma, por ejemplo 2 fines de semana). Esta propuesta tan sólo tiene efecto vinculante para la Comisión Disciplinaria respecto a los hechos probados y no para la calificación jurídica (tipo de infracción o sobreseimiento por imponible) y la sanción imponible.

107 En el supuesto del procedimiento abreviado el plazo de caducidad del procedimiento se produce cuando la resolución del mismo no se adopta en el plazo de los treinta días siguientes.

108 La Instrucción 1/2005, establece respecto de la caducidad del expediente que se entenderá caducado el procedimiento disciplinario y se procederá al archivo de las actuaciones una vez vencido el plazo de tres meses desde su inicio sin que se haya dictado resolución o, en el caso del procedimiento abreviado, de un mes. El plazo adicional de 30 días establecido en el artículo 246.2 del Reglamento Penitenciario no es aplicable, en consonancia con la reforma llevada a cabo en la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

109 También se contempla la posibilidad de proceder a la apertura de una información previa por parte de la Dirección del Centro antes de proceder a su incoación, que se practicará por un funcionario del

identificada, petición razonada de otro órgano administrativo que no sea superior jerárquico u orden de otro órgano administrativo que ostente esta última condición (artículo 240 RP). No se aclara, en forma expresa salvo en el caso de la denuncia, pero exceptuando el supuesto de que exista una orden de un órgano administrativo superior la incoación de dicho expediente habrá de obedecer a razones fundadas<sup>110</sup>.

Si bien, y como hemos expuesto, no hay novedad reseñable alguna, las formas de iniciación no se reducen a las expuestas ya que el artículo 251, al regular el procedimiento abreviado y dentro del mismo el trámite de alegaciones por el Jefe de Servicios, prevé que cuando éste aprecie que los hechos pueden ser constitutivos de infracción muy grave o grave, acordará que el expediente continúe tramitándose por el procedimiento general lo que supone, en este supuesto concreto, sustraer dicha potestad a la Dirección del Centro<sup>111</sup>.

En cuanto a la fase de instrucción se regula en la misma el nombramiento de instructor y la tramitación a seguir hasta la resolución del expediente incoado. Respecto del primer punto aludido se establecen dos reglas: la primera es que se exige que sea funcionario de carrera del Cuerpo de Prisiones<sup>112</sup>; la segunda, dirigida a garantizar la imparcialidad en la tramitación del mismo es que dicho nombramiento que corresponde a la Dirección del Centro, siendo discrecional, no podrá recaer en quien haya practicado la información previa, caso de que ésta se hubiese practicado, en

---

Establecimiento designado por éste quien elevará a aquél un informe con el resultado y valoración de las diligencias practicadas. Dicha posibilidad será preceptiva cuando la noticia de la posible comisión de una infracción disciplinaria se produzca como consecuencia de que se haya formulado una denuncia por parte de un interno (artículo 240.3 RP).

<sup>110</sup> Algunos autores se han mostrado reticentes (Santos Itoiz, Piñol Rodríguez, etc.), por estimar que atenta contra la imparcialidad, a que la iniciación del procedimiento y, consiguientemente, la elección de si éste es ordinario o abreviado corresponda a la Dirección del Centro al condicionar la sanción que pudiera imponerse. No es mi opinión. Hemos de recordar que estamos, quiérase o no, en el marco de un procedimiento administrativo, no jurisdiccional, y que éste solo puede iniciarse por el órgano competente, sin que ello sea vinculante para la resolución final ya que será exigible la tipicidad material de la conducta a la que ya nos hemos referido.

<sup>111</sup> El Reglamento Penitenciario contempla la posibilidad de adoptar medidas cautelares, aunque en relación a éstas el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 26 de enero de 2004 contiene una interesante doctrina sobre la procedencia de éstas y los requisitos para su imposición. En el sentido apuntado deja sin efecto la adopción de una medida cautelar de suspensión de las comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia durante 6 meses, al entender que la medida cautelar no reunía los requisitos establecidos por el RP, no se estaba garantizando la eficacia de la resolución que pudiera recaer ni el buen fin del procedimiento, ni siquiera se evitaba que persistieran los efectos de la infracción pues los mismos se habían agotado con la realización de los hechos que dieron lugar al expediente disciplinario. Y dicha medida no se considera proporcionada, idónea ni necesaria en función de los objetivos a garantizar. La forma de conseguir que el interno desistiera en su actitud sería a través de la imposición de las sanciones sucesivas, pero lo que no se puede es utilizar la medida cautelar a modo de sanción añadida a la que luego pueda recaer. Incluso excede de cualquier tipo de sanción prevista legalmente. Se evidencia un abuso de la Administración en cuanto a la naturaleza de la medida cautelar adoptada en relación con los fines que persigue y su necesaria relación con la sanción a imponer y la proporcionalidad que ha de observar tanto con los hechos que la provocan como con la sanción imponible.

<sup>112</sup> En la actualidad sólo es exigible dicha característica ya que la Instrucción 19/1996, de 16 de diciembre, hoy no vigente, sí establecía que debían elegirse con preferencia de entre los Coordinadores de servicios.

aquellos que pudieran estar implicados en los hechos que se sustancian en el expediente o, lógicamente, en los miembros de la Comisión Disciplinaria.

En la tramitación del mismo, el Reglamento Penitenciario, sin más trámite y una vez nombrado el instructor del mismo a la vista de los indicios que se desprenda de los documentos y escritos recopilados en la información previa practicada o en los que han dado lugar a la incoación del procedimiento en caso de que no existiese aquella, encomienda al Instructor la formulación del correspondiente Pliego de Cargos, que deberá ser debidamente notificado al recluso<sup>113</sup>, y que deberá de contemplar los siguientes extremos:

- 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 Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, en el que puedan estar comprendidos, así como las sanciones que, en su caso, se podrían imponer con la misma indicación del precepto aplicable de dicho Reglamento.
- g) Medidas cautelares que se hayan acordado, sin perjuicio de las que puedan adoptarse durante el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> No obstante, se admite que dicha notificación se realice a un tercero siempre que el imputado tuviese un conocimiento efectivo del contenido de éste. La STC 71/2008, de 23 de junio. Razona que no hay vulneración del derecho a conocer la acusación por el hecho de que, en el marco de un expediente disciplinario, el pliego de cargos se notificara a un tercero. Entre otras actuaciones, el recurrente formuló alegaciones frente a dicho pliego de cargos, lo que acredita que tuvo un puntual y efectivo conocimiento de los hechos que se le imputaban y realizó una profusa actividad de alegaciones que descarta la existencia de una indefensión material.

<sup>114</sup> El artículo 243 del Reglamento Penitenciario establece, respecto de la adopción de medidas cautelares, lo siguiente:

1. El Director, en el ámbito de las facultades que le atribuye este Reglamento, por sí o a propuesta del Instructor del expediente disciplinario, podrá acordar en cualquier momento del procedimiento, mediante acuerdo motivado, las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y el buen fin del procedimiento, así como para evitar la persistencia de los efectos de la infracción.

h) Indicación de que el interno dispone de tres días hábiles desde el momento de su recepción para presentar pliego de descargos 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 podrá 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 extranjero que desconozca el castellano.

k) Fecha y firma del Instructor del expediente.

Respecto de la instrucción propiamente dicha, es decir, la práctica de las actuaciones tendentes a determinar si se ha cometido la infracción ya que, como no puede ser de otra forma, el principio de presunción de inocencia rige sin fisuras en este procedimiento, el instructor podrá practicar de oficio, una vez notificado el Pliego de Cargos al que se ha hecho referencia, cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos y recabará los datos e informes que considere necesarios<sup>115</sup>.

Por su parte, el interno de acuerdo con lo solicitado en el Pliego de Descargos o a la formalización verbal de alegaciones, y dentro de los diez días siguientes a la realización de estas actuaciones, podrá proponer pruebas que se practicarán siempre que las mismas se consideren pertinentes. Se prevé de forma expresa, en este sentido, que sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que no puedan alterar la resolución final del procedimiento o que sean de imposible realización y, en

---

2. Estas medidas quedarán reflejadas en el expediente del interno y deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretendan garantizar en cada supuesto concreto, y su adopción será notificada al interno y puesta en conocimiento del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

3. También se adoptarán, en su caso, las medidas de protección exigidas por el aseguramiento de la persona del imputado o de los otros internos.

4. Cuando la sanción que recayese, en su caso, coincidiera en naturaleza con la medida cautelar impuesta, ésta se abonará para el cumplimiento de la sanción.

115 Lógicamente las pruebas aportadas deben haberse obtenido legalmente ya que, en caso contrario, es nula la sanción impuesta. A estos efectos, puede consultarse la STC 169/2993, de 29 de septiembre que anuló la sanción impuesta a un interno por determinadas expresiones e insultos relativos al personal del Centro Penitenciario y contenidos en una carta dirigida a otro interno ya que la única prueba – el contenido de la carta – se obtuvo tras vulnerar el secreto de las comunicaciones. En el caso, las comunicaciones entre internos se intervinieron con carácter general y con base en un escrito del Director del Centro Penitenciario. Tal intervención es ilícita por su desproporción, su falta de justificación razonable y su carácter general (a todos los reclusos) y atemporal.

caso de considerarse así por el instructor del expediente, deberá hacerse constar así expresamente por el Instructor, en acuerdo motivado.

Una vez instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución<sup>116</sup>, se pondrá de manifiesto al interesado para que, en un plazo de diez días, alegue o presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes<sup>117</sup>.

La propuesta de resolución del Instructor habrá de elevarse a la Comisión Disciplinaria para que ésta acuerde lo que proceda, notificando la propuesta al interno con indicación de su derecho a alegar verbalmente ante la Comisión en la primera sesión que ésta celebre.

La fase de resolución si contempla ciertas novedades respecto de otros procedimientos disciplinarios, básicamente motivados por la presencia en ésta de un órgano distinto a los que decidieron la incoación del expediente y procedieron al nombramiento del instructor<sup>118</sup>, y a la que nos referimos con anterioridad.

En efecto, la resolución del mismo y, en su caso, la imposición de una sanción disciplinaria corresponde a la Comisión Disciplinaria que, por su carácter colegiado, habrá de reunirse, de forma ordinaria o extraordinaria, y hará de escuchar en forma previa las alegaciones verbales que, en su caso, pueda formular el interno. A la vista de éstas y de las actuaciones practicadas en la fase de instrucción, procederá a decidir si declara la no existencia de infracción o responsabilidad o impondrá motivadamente la sanción correspondiente a los hechos declarados probados<sup>119</sup>.

---

116 En la realización de la misma se ha de ser especialmente cuidadoso. La STC 165/2006, de 5 de junio otorga el amparo solicitado porque la Comisión Disciplinaria del Centro Penitenciario de Ponent sanciona a un interno por la comisión de una falta grave pese a que en el expediente sancionador obraban dos propuestas de resolución: una primera en la que se proponía el sobreseimiento del expediente sancionador y otra segunda en la que se propuso la imposición de una sanción de aislamiento. El TC otorga el amparo ya que, si bien es cierto que nada impedía a la Administración desechar la primera propuesta de resolución que propugnaba el sobreseimiento, una vez formulada aquélla motivadamente, ni la Administración penitenciaria, ni el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria pueden operar como si la misma no hubiese existido, pues la formulación de tal propuesta, concisa pero perfectamente motivada, necesariamente condicionaba la fundamentación de cualquier otra actuación posterior contraria a la misma, pues si las propuestas ciertamente no son vinculantes para el órgano sancionador, sí son el resultado de la valoración efectuada por un instructor en el seno de un procedimiento.

117 Se puede prescindir de dicho trámite si antes del vencimiento del plazo el interno manifiesta su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones.

118 De hecho el artículo 246.3 RP establece que el Instructor del expediente no podrá participar en las deliberaciones de la Comisión Disciplinaria ni podrá tomar parte en las votaciones sobre los expedientes que haya instruido. También quedan excluidos de éstas aquellos miembros del citado órgano que, en su caso, hubieran tenido participación en los hechos o hubieran practicado actuaciones determinantes para la iniciación del expediente disciplinario.

119 Que no necesariamente ha de coincidir con la propuesta por el Instructor. La STC 55/2006, de 27 de febrero, estima que no existe vulneración del principio acusatorio consagrado en el art. 24.2 CE por el hecho de que la Comisión Disciplinaria impusiera dos sanciones cuantitativamente superiores a las propuestas por el instructor ya que, incluso respecto del proceso penal, el TC acepta la imposición de penas o

No obstante, caben dos actuaciones alternativas de la Comisión. En el caso de que la Comisión Disciplinaria estimase la necesidad para una resolución acertada del expediente de proceder a realizar otras actuaciones y pruebas complementarias que entienda indispensables para resolver el procedimiento, se devolverá al instructor para la realización de las mismas que, en dicho supuesto, deberá de nuevo poner de manifiesto al interno lo actuado y formulará nueva propuesta de resolución que, de nuevo, otorgará al interno derecho de alegar frente a la misma.

De otro lado, si la Comisión Disciplinaria constatare que se ha calificado erróneamente la conducta del presunto infractor y ello implicase la imposición de una sanción por falta más grave que la que se le hubiese imputado en el pliego de cargos, ordenará al Instructor la formulación de un nuevo pliego de cargos con la calificación determinada por la Comisión Disciplinaria<sup>120</sup>, concediéndose al interno el trámite previsto en el artículo 244.4. En este segundo supuesto, y de forma excepcional, podrá acordar el Instructor la práctica de nuevas pruebas cuando resultase imprescindible para la defensa del interno ante la nueva calificación efectuada.

El acuerdo sancionador deberá contener los siguientes pronunciamientos:

- 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<sup>121</sup>. En el supuesto de haberse desestimado la práctica de alguna prueba deberá expresarse la motivación formulada por el Instructor en su momento.
- d) Relación circunstanciada de los hechos imputados al interno, que no podrán ser distintos de los consignados en el pliego de cargos formulado por el Instructor, con independencia de que pueda variar su calificación jurídica.

---

sanciones superiores a las solicitadas cuando ello no suponga alterar los hechos aducidos en el proceso y se lleve a cabo dentro de los márgenes del tipo penal o sancionador que resulte de la calificación formulada en la acusación y debatida en el curso de dicho proceso

120 Es criterio de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que en el caso de que la Comisión Disciplinaria considere que debe imponerse una sanción superior a la propuesta por el instructor, es conveniente que se haga uso del trámite que establece el artículo 247 apartado d) del RP ya que se pretende con ello obtener las mínimas garantías en la tramitación del expediente sancionador, de tal forma que el instructor deberá formular nuevo pliego de cargos en concordancia con la calificación señalada por la Comisión Disciplinaria, concediendo al interno el trámite del artículo 244.4 del Reglamento Penitenciario, con la posibilidad de acordar por el instructor la práctica de nuevas pruebas si fueran imprescindibles para la defensa del interno.

121 A este respecto, es de señalar que el Auto del JVP de Oviedo de 11 de junio de 1994 considera que debe recoger las manifestaciones que el recluso hubiese realizado de forma verbal en el procedimiento ya que, de no hacerlo así, se quebranta el principio de contradicción y defensa.

e) Artículo y apartado del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, en el que se estima comprendida la falta cometida.

f) Sanción impuesta y artículo del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, que la contempla y si la misma es de ejecución inmediata según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 124 de dicho Reglamento.

g) Indicación de 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 si ha habido o no votos particulares.

i) Mención del recurso que puede interponerse en la forma expresada en la letra b) del artículo siguiente.

j) La firma del Secretario de la Comisión Disciplinaria con el visto bueno del Director.

### **B) El procedimiento abreviado**

El procedimiento abreviado para la imposición de sanciones disciplinarias en el ámbito penitenciario se contempla en el artículo 251 del Reglamento Penitenciario y, aún siendo en mayor medida más sumario que el ordinario, también puede calificarse como de mayor complejidad respecto de los que se tramitan en otros ámbitos también arropados por el paradigma de las relaciones especiales de sujeción.

El Reglamento no se refiere de forma expresa a ello, pero cabe interpretar que las formas de iniciación son las mismas que en el procedimiento ordinario, la diferencia radica en la calificación de la conducta que realice el Director del Centro, pues cuando éste considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como falta leve, la tramitación del procedimiento habrá de discurrir por la forma abrevada debiendo resolverse en el plazo máximo de un mes desde que se inició.

El procedimiento habrá de seguir los siguientes trámites:

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, respectivamen-

te, 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 idéntico contenido al del procedimiento ordinario e imponiendo, en su caso, la sanción que proceda<sup>122</sup>.

No obstante, y de ahí nuestra calificación de mayor complejidad, ya que no se limita el procedimiento abreviado a un plazo de audiencia y de alegaciones con la imposición, en su caso, de la correspondiente sanción, el Reglamento prevé que el acuerdo sancionador se notificará a los interesados para que, en el plazo de cinco días hábiles, aleguen y propongan pruebas adicionales si lo estiman conveniente lo que supone, de hecho, una nueva resolución sobre la existencia o no de responsabilidad disciplinaria pero que, en este supuesto, ya no corresponde a la Administración sino que la misma está atribuida al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.

## V. EJECUCION Y CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES

Si cuando nos referimos al procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias nos pronunciamos en el sentido de que el mismo, y si salvamos los órganos que imponen las mismas, no contemplaba grandes novedades en relación a la tramitación que puede encontrarse en otros procedimientos disciplinarios para la imposición de sanciones de autotutela, distinto es el caso de la ejecución y cumplimiento de las sanciones disciplinarias que se imponen a los internos en establecimientos penitenciarios. En estos supuestos, se revela quizás de forma más acusada que en cualquier otro aspecto la íntima conexión entre la función reeducadora y de inserción que, como procedimiento medial, tiene el régimen disciplinario y la necesidad de preservar el orden y la seguridad en los establecimientos penitenciarios a la que contribuía, ya nos referimos a ello páginas atrás, el procedimiento disciplinario lo que se manifiesta en distintas instituciones de las que daremos cuenta en este apartado.

La General Penitenciaria abre el capítulo dedicado a la ejecución y cumplimiento de las sanciones impuestas como consecuencia de la tramitación del correspondiente disciplinario con una declaración inequívoca, derivada bien es verdad de la propia jurisprudencia constitucional referida a la ejecutividad de las sanciones administrativas, y consistente en que, con carácter general, la interposición de recurso contra resoluciones sancionadoras suspenderá la efectividad de la sanción, salvo cuando por tratarse de un acto de indisciplina grave la corrección no pueda demorarse (artículo 44.3 LGP). Previsión, esta última, completada por el Reglamento Penitenciario que atribu-

<sup>122</sup> Aunque no se establece de forma expresa hay que deducir que también cabe la declaración de inexistencia de responsabilidad disciplinaria.

ye dicha competencia a la Comisión Disciplinaria<sup>123</sup>, salvo en aquellos supuestos en que las sanciones hubiesen sido confirmadas por el Juez de Vigilancia Penitenciaria que corresponderá a éste, y delimita los supuestos en que se exceptúa la suspensión de la ejecutividad como consecuencia de la interposición de recursos frente al acuerdo sancionador a los actos de indisciplina grave tipificados en las letras a), b), c), d), e) y f) del artículo 108 del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, decisión que, también, podrá ser motivo de queja del interno frente al Juez de Vigilancia Penitenciaria (artículo 252 RGP)<sup>124</sup>. No obstante, también se hace una salvedad a modo de garantía, y es que las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días no serán en ningún caso ejecutivas hasta su aprobación por el Juez de Vigilancia (artículo 253)<sup>125</sup>.

---

123 Es criterio aprobado por unanimidad de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que sólo excepcionalmente se ejecuten inmediatamente las sanciones disciplinarias cuando haya sido recurrido por el interno el acuerdo sancionador, al amparo de lo establecido sobre indisciplina grave en los artículos 44.3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 252.2 del Reglamento Penitenciario. Asimismo, en caso de recurso contra un Auto judicial aprobatorio de una sanción de aislamiento en celda superior a catorce días, la regla general debe ser la suspensión entre tanto de la ejecutividad del Auto recurrido ya que entienden que con ello se garantiza la efectividad del recurso y evitar las negativas consecuencias que para el interno supone el cumplimiento de la sanción de forma inmediata cuando posteriormente cabe que el órgano judicial anule o reduzca la misma al conocer del recurso. Para ello será aconsejable que los internos formulen el recurso en sobre abierto o en su caso indicando que se trata de recurso contra sanción disciplinaria cuando lo hagan por escrito. Se exceptúan los supuestos mencionados relativos a indisciplina grave.

124 El artículo 255 del Reglamento Penitenciario realiza una regulación detallada de la suspensión de la efectividad de las sanciones de aislamiento, atribuyendo dicha competencia a la Comisión Disciplinaria quien en el supuesto de que no estime oportuno levantar la suspensión de la efectividad durante el plazo de tres meses, de oficio o a solicitud del interno, aplicará la reducción de la sanción prevista en el artículo 256. Asimismo, se establece que el tiempo de suspensión de la efectividad de la sanción de aislamiento se computará a efectos de cancelación de la sanción reducida.

La instrucción 1/2005 a la que nos hemos referido con anterioridad establece respecto de la suspensión de la efectividad de las sanciones de aislamiento lo siguiente: “Se trata de un instituto nuevo, que ya existe con otras formulaciones en el Derecho comparado, y que requiere algunas precisiones sobre su alcance y utilización. La figura está pensada para aquellos supuestos en los que un interno, que hasta el momento ha tenido buena evolución penitenciaria, es sancionado con una sanción de aislamiento cuya imposición le acarrea perjuicios muy superiores a los de la propia sanción (interrupción en el disfrute de permisos, no propuesta de tercer grado...). También sería aplicable a los casos de internos que cometen por primera vez una infracción, y dadas sus características personales, se hace aconsejable la suspensión.

En los casos antes descritos, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 255 del Reglamento Penitenciario, la Comisión Disciplinaria podrá acordar la suspensión de la efectividad de la sanción impuesta (por lo que no desplegará su eficacia, y por tanto no vetará la posibilidad de salidas de permiso, propuestas de progresión...) durante el plazo de tres meses.

Transcurrido dicho plazo, la Comisión podrá reducir la sanción y el período de cancelación (art. 256-1 del nuevo Reglamento Penitenciario), computando para dicha cancelación los tres meses que la sanción estuvo en suspenso. Así por ejemplo, si un interno fuera sancionado con seis días de aislamiento por la comisión de falta muy grave, transcurrido el plazo de suspensión de tres meses, podría reducirse a un día de aislamiento y el período de cancelación pasar de seis a tres meses, por lo que cumplido el día la sanción sería cancelada al abonarse el período de suspensión.

125 En los supuestos previstos en el artículo 236.3, la Comisión Disciplinaria podrá acordar la ejecución inmediata de las sanciones de aislamiento en celda, cuya duración acumulada no supere los catorce días, siempre que concurren los requisitos establecidos en el apartado 2 del artículo anterior y sin perjuicio de que todas las sanciones impuestas deban ser aprobadas por el Juez de Vigilancia (artículo 253.2). Ha de

Por su parte, el Reglamento Penitenciario contempla distintas singularidades, según nos referíamos con anterioridad, comenzando por la notificación de la imposición de la correspondiente sanción en su caso, que prevé se curse en el mismo día o al día siguiente de ser adoptado, pero, asimismo, la forma de práctica de ésta puede calificarse de singular ya que para hacer efectiva la misma habrá de darse lectura íntegra del acuerdo sancionador y entregar copia al interno (artículo 248)<sup>126</sup>. Los recursos contra el mismo cuando impongan la sanción aislamiento en celda, según dispone el artículo 44.4, serán de tramitación urgente y preferente.

Asimismo, el Reglamento contempla el modo y forma en que habrá de realizarse la ejecución de las sanciones disciplinarias de aislamiento impuestas frente a las que no se interpusiese recurso o éste hubiese sido desestimado. De esta forma, y en el supuesto de las sanciones de aislamiento, éstas habrán de cumplirse con informe previo y reconocimiento del Médico del Establecimiento, quien vigilará diariamente al interno mientras permanezca en esa situación, informando al Director sobre su estado de salud física y mental y, en su caso, sobre la necesidad de suspender o modificar la sanción impuesta lo que determina el aplazamiento de la efectividad del cumplimiento de la sanción hasta que el sancionado fuese dado de alta (artículo 254). Se contempla, también, que dicha sanción no podrá ser aplicada a las mujeres gestantes y a las mujeres hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo.

El aislamiento se cumplirá en el compartimento que habitualmente ocupe el interno<sup>127</sup>, y, en los supuestos de que lo comparta con otros o por su propia seguridad o por el buen orden del Establecimiento, pasará a uno individual de semejantes medi-

---

tenerse en cuenta que el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 22 de septiembre de 2004, desestima el recurso del interno ya que la Sala entiende, conforme a lo dispuesto en DA 5.ª, párr. 3.º LOPJ y arts. 252-1 y 253-1 RP, que sólo las sanciones de aislamiento en celda superiores a catorce días son recurribles ante el Tribunal ya que el juez no conoce de ellas en virtud del recurso sino que no son ejecutivas hasta su aprobación. Considera que es causa de inadmisión y por tanto desestima el recurso

126 El texto de la notificación habrá de contener los siguientes extremos:

- a) Texto íntegro del acuerdo.
- b) Indicación de que contra el mismo puede interponerse recurso ante el Juez de Vigilancia, 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.
- c) Fecha de la notificación y de su entrega al interno.

Por su parte, el artículo 250 contempla dos previsiones adicionales, la primera referida a que la iniciación del procedimiento y la sanción impuesta se anotarán en el expediente personal de los internos sancionados; y la segunda, en aquellos supuestos que así se acuerde, la anotación asimismo de reducción o revocación de la sanción, así como la suspensión de la efectividad o el aplazamiento de la ejecución de las sanciones de aislamiento.

127 Es criterio de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que el aislamiento debe cumplirse en la propia celda. Deberán justificarse las razones para que no sea así. El traslado por razones fundadas a celda individual de similares medidas y condiciones no puede suponer el empeoramiento de la situación del penado (v.gr., privación de libros, televisión, etc) ya que las excepciones a lo prevenido en la LOGP (art. 43.4) deben justificarse. De otro lado, al aislamiento no deben añadirse sanciones adicionales, aun encubiertas o no buscadas de propósito.

das y condiciones, con dos limitaciones de cierta importancia: de un lado, y aún disfrutando de dos horas diarias de paseo, las mismas en solitario y, de otro, que durante el cumplimiento de la sanción, no podrá recibir paquetes del exterior ni adquirir productos del Economato, salvo los autorizados expresamente por el Director.

Pero las singularidades a que nos referimos anteriormente no terminan ahí y, precisamente, por los fines que se persiguen con la imposición de sanciones disciplinarias adquieren un importante vigor los mecanismos de atenuación del rigor que suponen el cumplimiento de éstas. Ahora nos referiremos a los mismos.

## 1. Reducción y revocación de las sanciones

Como comentábamos en el apartado anterior la imposición de sanciones, y su efectivo cumplimiento, puede ser atenuado en ciertos supuestos atendiendo a los fines constitucionales que persigue la ejecución de la pena. En este sentido, el artículo 43.6 LGP establece que las sanciones podrán ser reducidas por decisión motivada de la Comisión Disciplinaria o a propuesta de la Junta de Tratamiento equipo técnico, y, cuando se advierta que hubo error en la aplicación de un correctivo, se procederá a una calificación, o, en su caso, a levantar inmediatamente el castigo.

Dicha previsión es desarrollada en el artículo 256 RGP que prevé la reducción de las sanciones, precisamente atendiendo a los fines de reeducación y de reinserción social, y que consistirá en la minoración de la gravedad de la sanción impuesta<sup>128</sup>.

Pero, asimismo, se contempla la revocación de la sanción ya impuesta por parte de la Comisión Disciplinaria en aquellos supuestos es que se advierta error en la aplicación de una sanción que no haya sido recurrida ante el Juez de Vigilancia. En estos casos, la Comisión Disciplinaria efectuará una nueva calificación de la infracción, siempre que no implique una sanción superior a la impuesta, procediendo a su reducción o sustitución o, en caso de que no proceda sanción alguna, revocando de forma inmediata el castigo y cancelando automáticamente su anotación<sup>129</sup>.

---

128 El tiempo cumplido de una sanción posteriormente revocada o reducida, ya fuere en los casos a los que nos referimos en este apartado o como consecuencia de un recurso estimado total o parcialmente, podrá tenerse en cuenta para el cumplimiento posterior de otras sanciones, siempre que éstas hubiesen sido impuestas por acciones u omisiones también anteriores a la mencionada revocación o reducción (artículo 257 RGP).

129 Como en los supuestos de suspensión de la ejecutividad de la sanción de aislamiento, el apartado 3 del artículo 256 establece que la revocación o reducción de sanciones no podrá efectuarse sin autorización del Juez de Vigilancia cuando éste haya intervenido en su imposición, directamente o en vía de recurso. Es de señalar, en este aspecto, que cuando la actitud del recluso muestra signos de mejora –por haber intervenido en un procedimiento de conciliación, por ejemplo– la revocación de la sanción impuesta puede ser acordada por el Juez de Vigilancia Penitenciaria (Auto JVP n.º 1 de Madrid de 3 de agosto de 2007).

## 2. Prescripción, extinción y cancelación

En cuanto al régimen de prescripción, extinción y cancelación de infracciones y sanciones se dedica a ello el Capítulo V del Reglamento Penitenciario que, en su artículo 258, establece los plazos de prescripción<sup>130</sup>. En el caso de las infracciones se contemplan tres plazos atendiendo a la gravedad de la infracción cometida, a saber: las faltas disciplinarias muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses, desde la fecha en que se hubiese cometido la infracción.

Dichos plazos se interrumpirán desde que se hubiese iniciado, con conocimiento del interesado, es decir, con notificación al mismo ha de entenderse. el procedimiento sancionador, reanudándose el cómputo de los plazos de prescripción si el expediente disciplinario estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto infractor.

En el supuesto de las sanciones impuestas por faltas muy graves y graves prescribirán en los mismos se prevén idénticos plazos que en el caso de las infracciones, aunque se extiende el plazo de prescripción de las sanciones impuestas por faltas leves a un año. En todos los supuestos, dichos plazos comenzarán a correr desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza administrativa el acuerdo sancionador o, en su caso, desde que se levante el aplazamiento de la ejecución o la suspensión de la efectividad o desde que se interrumpa el cumplimiento de la sanción si el mismo hubiese ya comenzado.

Estas previsiones se completan con un régimen singular, también, respecto de aquellas sanciones no cumplidas por internos como consecuencia de su puesta en libertad, y al respecto, el artículo 259 contempla un régimen de extinción automática de sanciones, impuestas en un ingreso anterior, cuando un interno reingrese en un Centro Penitenciario aún cuando hubiesen quedado incumplidas total o parcialmente por la libertad provisional o definitiva del interno, y aunque no hayan transcurrido los plazos establecidos para la prescripción.

Por último, y respecto de la cancelación de anotaciones relativas a sanciones, el artículo 260 prevé, de oficio o a instancia de parte, ésta siempre que concurren determinados requisitos: el transcurso de un plazo (seis meses para las faltas muy graves, tres meses para las graves y un mes para las leves, a contar desde el cumplimiento de la sanción) y que durante dichos plazos no haya incurrido el interno en nueva falta

---

<sup>130</sup> Téngase en cuenta que la STC 52/2005, de 14 de marzo, otorga el amparo solicitado al no haber realizado los autos del Juez de Vigilancia Penitenciaria mención alguna a la prescripción de la infracción disciplinaria invocada por el actor en sus sucesivos recursos. De esta forma, entiende vulnerada el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto incurrir en incongruencia omisiva al no hacerla realizado. Esta vulneración tiene especial trascendencia en casos como el de autos –de sanción de aislamiento a un preso– porque, por un lado, cualquier sanción penitenciaria supone una grave restricción a la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de la pena; y, por otro, porque existe un especial deber que incumbe a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria en la salvaguardia de los derechos de los internos.

disciplinaria muy grave o grave<sup>131</sup>. Asimismo, se cancelarán también, de oficio o a instancia de parte, en el momento en que se produzca la excarcelación por la libertad provisional o definitiva del interno, las anotaciones de sanciones disciplinarias extinguidas automáticamente en coherencia con lo que ya dijimos con anterioridad<sup>132</sup>.

Dichos plazos no se interrumpirán por la interposición de recurso contra una nueva sanción disciplinaria, cancelándose las anteriores si transcurren sus plazos de cancelación antes de que la recurrida adquiera firmeza e, inclusive, pueden minorarse si con posterioridad a la sanción y antes de completarse dichos plazos, el interno obtuviere alguna recompensa de las previstas en la legislación penitenciaria.

Los efectos de la cancelación de la anotación de las sanciones se extienden a las infracciones por las que se impusieron y situará al interno, desde el punto de vista disciplinario, en igual situación que si no hubiere cometido aquéllas (artículo 262).

---

131 En los casos de no cumplimiento de la sanción por razones médicas o de otro orden no imputables al interno, los plazos de cancelación comenzarán a contarse desde la fecha en que aquélla pudo haberse cumplido. Asimismo, en los casos del artículo 257 del Reglamento Penitenciario, el plazo de cancelación comenzará a computarse desde la fecha en que la sanción quedó cumplida, por el abono de sanciones rectificadas en vía de recurso o reducidas o revocadas conforme a lo establecido en este Reglamento.

Cuando fueren dos o más las faltas sancionadas en un mismo acto administrativo o sus plazos de cancelación corrieran simultáneamente, el cómputo se hará de forma conjunta, fijándose como fecha para su inicio la del cumplimiento de la sanción más reciente y tomándose como duración del plazo el que corresponda a la más grave de las infracciones a cancelar, transcurrido el cual se cancelarán todas las anotaciones pendientes en un solo acto.

La Instrucción 1/2005 establece respecto de la cancelación que cuando se esté en plazo de cancelación de sanción por falta grave o muy grave y se imponga una por falta leve ésta no reiniciará el plazo de aquéllas, las cuales se cancelarán autónomamente sin tener presente la existencia de la sanción por falta leve la cual se cancelará transcurrido un mes desde su cumplimiento.

132 Es criterio de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que cuando como consecuencia de la aplicación del principio de prevalencia del proceso penal el Juez de Vigilancia Penitenciaria suspenda la tramitación de un recurso contra una sanción disciplinaria hasta que exista una sentencia firme en la Jurisdicción penal, y, una vez alzada la suspensión, se confirme la sanción disciplinaria, el tiempo de cancelación de ésta comenzará a correr como si se hubiera cumplido efectivamente la sanción impuesta ya que atendiendo a la prevalencia del proceso penal, puede el Juez de Vigilancia Penitenciaria suspender la tramitación del expediente sancionador hasta la resolución firme de la jurisdicción penal; en cuyo caso, si ésta se hubiere demorado y siempre que no hubiese transcurrido el plazo de prescripción de la infracción, el alzamiento de la suspensión del expediente y la confirmación con estimación parcial de la sanción perjudica al recurrente en cuanto al cómputo del inicio de tiempo para la cancelación de la sanción disciplinaria; por ello, se pretende para beneficio del recurrente acudir a la ficción de que el tiempo de cancelación empezará a correr como si se hubiera cumplido en su momento la sanción impuesta.