

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL EN MATERIA DE TERRORISMO



© 2022 ASOCIACIÓN DIGNIDAD Y JUSTICIA / FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL:

Los derechos de propiedad intelectual del contenido de este documento, su diseño y los distintos elementos en él contenidos son titularidad de la ASOCIACIÓN DIGNIDAD Y JUSTICIA / FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO, a quien corresponde el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de los mismos en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, de acuerdo con la legislación española y de la unión europea aplicable.

Todo el contenido de este documento, las páginas que comprende y la información o elementos contenidos en las mismas, incluyen textos, documentos, fotografías, dibujos, representaciones gráficas, programas informáticos, así como logotipos, marcas, nombres comerciales, u otros signos distintivos, protegidos por derechos de propiedad intelectual o industrial, de los que la ASOCIACIÓN DIGNIDAD Y JUSTICIA / FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO son titulares o legítimos licenciatarios.

Se considerará terminantemente prohibido el uso del presente documento con fines ilegales o no autorizados.

Queda prohibida cualquier modalidad de explotación, incluyendo todo tipo de reproducción, distribución, cesión a terceros, comunicación pública y transformación, mediante cualquier tipo de soporte y medio, de las obras antes referidas, creaciones y signos distintivos sin autorización previa y expresa de sus respectivos titulares. El incumplimiento de esta prohibición podrá constituir infracción sancionable por la legislación vigente.

No obstante, por su cuenta y riesgo, el usuario podrá descargar o realizar copia de tales elementos exclusivamente para su uso personal, siempre que no infrinja ninguno de los derechos de propiedad intelectual o industrial de ASOCIACIÓN DIGNIDAD Y JUSTICIA / FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO ni los altere total o parcialmente. En ningún caso, ello significará una autorización o licencia sobre los derechos de propiedad de ASOCIACIÓN DIGNIDAD Y JUSTICIA / FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO.

Para toda cuestión litigiosa o que incumba a este documento, será de aplicación la legislación española, siendo competentes para la resolución de todos los conflictos derivados o relacionados con el uso de este documento, los Juzgados y Tribunales del domicilio del usuario. El acceso al contenido incluido en este documento implica la aceptación de todas las condiciones anteriormente expresadas.



EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL EN MATERIA DE TERRORISMO

ÍNDICE

1.- Introducción	7
2.- El régimen penitenciario de los condenados por delitos de terrorismo	8
3.- Evolución legal de los beneficios penitenciarios y progresiones en grado	12
4.- Los diferentes usos de la política penitenciaria empleada por los gobiernos de España	24
5.- Evolución del uso de la política penitenciaria. Concentración y dispersión de presos de la organización terrorista ETA. Rigidez y laxitud del régimen penitenciario.	28

1.- Introducción

El presente proyecto ha tenido como objeto y fines la exposición de un riguroso análisis del sistema penitenciario español en materia del terrorismo, al tratarse de uno de los temas que más preocupación y dolor está causando a las víctimas del terrorismo en la actualidad.

Dicho análisis se ha abordado desde diferentes puntos de vista, como son el jurídico, desde su origen legislativo, con la regulación del régimen penitenciario de los condenados por delitos de terrorismo con la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, desarrollada dieciséis años después, por el Reglamento Penitenciario, aprobado mediante Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.

Se ha recogido un estudio de la evolución que ha sufrido el sistema penitenciario aplicado a los condenados por terrorismo en el ordenamiento jurídico español, tanto desde el punto de vista legal, a través de las diferentes modificaciones que han sufrido ambas normas de cómo han ido estableciéndose y variando los requisitos exigidos para la aplicación de beneficios penitenciarios, así como los requeridos para progresar en grado, como desde el punto de vista jurisprudencial y la aplicación que, por parte de los Tribunales Españoles se ha hecho de los mismos y de las normas que regular el régimen procedimental penitenciario respecto de los condenados por delitos de terrorismo.

Hasta llegar a la situación actual y la influencia que, desde el punto de vista jurídico, ha tenido la pseudo disolución de la organización terrorista ETA y el hecho de que ya no lleve a cabo actividad armada, en la paulatina laxitud de la exigencia del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para ir progresando un preso condenado por delito de terrorismo y prepararle para su vida en libertad.

El presente proyecto contiene un apartado dedicado al estudio de la evolución del uso y aplicación de la política penitenciaria por parte del Poder Ejecutivo, de cómo se han moldeado en atención a la situación política concurrente en cada momento, los pilares en los que se ha garantizado la máxima seguridad de los condenados por terrorismo a través de tres pilares: en primer lugar, la política específica de destino de este tipo de presos, comenzando en un primer momento por una política de concentración y después de dispersión, a la situación actual, como es la vuelta a la de la concentración, en segundo lugar, la aplicación de un régimen penitenciario estricto como ha sido tradicionalmente el de cumplimiento de las penas en régimen cerrado a la situación actual donde en los dos últimos años la mayor parte de los presos de la organización terrorista han pasado a segundo y tercer grado, siendo residual el número de presos que permanece en primer grado y, en tercer lugar, la rigidez en el cumplimiento íntegro de las penas y la excepcionalidad en cuanto a la petición y acceso a beneficios penitenciarios hasta la situación actual, donde tales circunstancias han cambiado radicalmente.

Finalmente se ha recogido un estudio de la figura de la política de dispersión de los presos de la organización terrorista ETA y su efectividad como herramienta en la lucha contra el terrorismo y su aval tanto por el Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional como Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Los objetivos propuestos con el presente trabajo son ofrecer y aportar al colectivo de víctimas del terrorismo en particular y a la sociedad en general, un estudio y análisis de uno de los problemas que mayor dolor y sufrimiento les está causando como es la política penitenciaria antiterrorista, de su evolución y modulación, hasta llegar a situación actual, intentando dar las claves desde un punto de vista jurídico, que permitan resolver todas y cada una de las dudas que las víctimas del terrorismo tienen sobre la materia tratada.

2.- El régimen penitenciario de los condenados por delitos de terrorismo

El régimen penitenciario español parte del principio constitucional de reeducación y reinserción social de las penas establecido en el artículo 25.2 de la Norma Suprema: *“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados”*. El Constituyente marcó con este principio la configuración del sistema penitenciario español, cuya regulación desde el inicio va a girar en torno a la reeducación y reinserción social.

En el ordenamiento jurídico español, el régimen penitenciario se encuentra regulado en la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (“LOGP”) y en el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (“RP”). La LOGP acogió -como no podía ser de otra manera- la terminología constitucional, pero fue más allá. El párrafo 1 del artículo 1 de la LOGP reconoce que las instituciones penitenciarias *“tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad”* pero añade *“así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados”*. Es decir, sin dejar de lado el principio de reeducación y reinserción social del preso también se observa en el primer precepto de la norma troncal del régimen penitenciario otro fin que responde directamente a la ejecución de un castigo o pena consistente en privación de libertad¹. Esta fórmula se repite de forma literal en el artículo 2 del RP de 1996.

Así pues, la reeducación y la reinserción social no son las únicas finalidades legítimas de las penas privativas de libertad. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), las consideraciones retributivas y preventivas generales son también admisibles. Así lo establece el TC en sus sentencias 167/2003 (FJ 5) y 68/2012 (FJ 2). En casos de delincuencia muy grave, en donde se pueden encuadrar los delitos de terrorismo perpetrados por los integrantes de la banda terrorista

¹ MANZANARES SAMANIEGO, JOSÉ LUIS. *Política penitenciaria, legislación y terrorismo*. Diario La Ley nº 7868, sección Doctrina, 29 de mayo 2021. La Ley 5817/2021. Pág. 7.

ETA, no se discute la necesidad ni la legitimidad de que la respuesta penal conlleve un mínimo de tiempo en prisión por más que la reincidencia del sujeto sea improbable o muy difícil.

En este sentido, el principio de resocialización y reinserción social del artículo 25.2 de la Constitución y del artículo 1 de la LOGP constituye un parámetro para el legislador dirigido a diseñar políticas legislativas que preparen al preso con el fin de hacerle capaz de respetar la ley una vez finalizado el internamiento. Pero en aquellos casos en los que la reinserción social es improbable o imposible por la gravedad de los hechos cometidos, adquieren forma los fines retributivos y preventivos generales de las penas, como es el caso de los delitos de terrorismo².

Aquel parámetro debe operar como mandato en tratamiento de los internos. El artículo 59 de la LOGP define el tratamiento como *"el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados"* y añade que *"el tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal, así como de subvenir a sus necesidades"*. Para tal fin, *"se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general"*.

Desde el punto de vista de su contenido, la ejecución de la pena de prisión -esto, es el sistema penitenciario- responde al sistema de individualización científica o sistema progresivo, de acuerdo con el artículo 72 de la LOGP.

En el momento de su promulgación, tanto la LOGP como sus Reglamentos de 1981 y 1996 se abstuvieron de dar una consideración particular o un tratamiento diferenciado a ningún interno condenado por ninguna clase de delito, incluidos los de terrorismo. Se consideró que el sistema de individualización científica y los programas de actuación eran suficientes para tener en cuenta el historial delictivo de cada interno. Las penas se cumplen siempre en relación con delitos y delincuentes determinados. El propio Código Penal regulaba la libertad condicional sin hacer distinción alguna. Así pues, la LOGP desde su redacción original no reguló un régimen específico para los reclusos condenados por terrorismo o pertenecientes a la banda terrorista ETA. Tal ausencia, permite a la Administración disponer con plena discrecionalidad la distribución de presos por los distintos centros penitenciarios³, tal y como analizaremos en el tercer apartado.

Aunque hasta verdaderas reformas posteriores, como la de 2003, no se contemplarían medidas de tratamiento específicas y directas para los condenados por delitos de terrorismo y pertene-

² GARO CARRERA, ENARA. Tercer grado y libertad condicional de condenados por delitos de terrorismo: una mirada desde la libertad ideológica y el derecho a no inculparse. La gestión penitenciaria del final de eta. Revista General de Derecho Penal 28 (2017). Iustel. Pág.16 y ss.

³ LÓPEZ MELERO, MONTSERRAT. *Reeducación y reinserción social del recluso (terrorista)*. Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). ADPCP, VOL. LXXII, 2019: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10070100729

cientes a organizaciones terroristas, lo cierto es que tanto la LOGP como el RP desde sus inicios ya vislumbraban un tratamiento diferenciado para este tipo de internos.

El tratamiento penitenciario -entendido como el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados- es voluntario para cada interno, no se puede obligar al mismo a realizar tales conductas.

El artículo 62 LOGP establece los principios en los que se inspira el tratamiento penitenciario. Entre ellos, el apartado a) determina que dicho tratamiento *“Estará basado en el estudio científico de la constitución, el temperamento, el carácter, las aptitudes y las actitudes del sujeto a tratar, así como de su sistema dinámico-motivacional y del aspecto evolutivo de su personalidad, conducente a un enjuiciamiento global de la misma, que se recogerá en el protocolo del interno”* y el apartado b) que *“guardará relación directa con un diagnóstico de personalidad criminal y con un juicio pronóstico inicial, que serán emitidos tomando como base una consideración ponderada del enjuiciamiento global a que se refiere el apartado anterior, así como el resumen de su actividad delictiva y de todos los datos ambientales, ya sean individuales, familiares o sociales, del sujeto”*. De acuerdo con estos principios en los que se inspira el tratamiento, debemos tener en cuenta para la reeducación todo lo relativo a factores de riesgo por los cuales el recluso cometió las conductas delictivas. Es decir, para el tratamiento se debe realizar una investigación para determinar un diagnóstico criminológico, conforme al principio de individualización científica. Ese diagnóstico presenta varias fases: diagnóstico de capacidad criminal; diagnóstico de adaptabilidad social; y, diagnóstico del estado de peligrosidad⁴. Una vez hecho ese diagnóstico al interno se le aplica un programa de tratamiento penitenciario dentro de los márgenes que establece la LOGP y el RP.

Para establecer estos programas de tratamiento penitenciario a los presos terroristas, se ha de tener en cuenta cuestiones relativas a la peligrosidad. En la LOGP se pueden observar desde su redacción original, preceptos relativos a la peligrosidad. El artículo 10.1 de la LOGP establece un tratamiento diferenciado para aquellos internos calificados de peligrosidad extrema: *“No obstante lo dispuesto en el número Uno del artículo anterior, existirán establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales para los penados calificados de peligrosidad extrema o para casos de inadaptación a los regímenes ordinario y abierto (...)”*. Por su parte, el artículo 74.3 del RP establece que *“el régimen cerrado se aplicará a los penados clasificados en primer grado por su peligrosidad extrema o manifiesta inadaptación a los regímenes comunes anteriores y a los preventivos en quienes concurren idénticas circunstancias”*. Y el artículo 89 de la misma norma reza que *“el régimen cerrado, en consonancia con lo previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, será de aplicación a aquellos penados que, bien inicialmente, bien por una involución en su personalidad o conducta, sean clasificados en primer grado por tratarse de internos extremadamente peligrosos o manifiestamente*

⁴ Ibidem.

inadaptados a los regímenes ordinario y abierto”.

En el RP de 1996 se va más allá y se introducen una serie de factores que influyen en la consideración de peligrosidad extrema, con el fin de valorar el ingreso del interno en un régimen cerrado. El artículo 102.5 del RP introduce estos factores: “*Conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, se clasificarán en primer grado a los internos calificados de peligrosidad extrema o inadaptación manifiesta y grave a las normas generales de convivencia ordenada, ponderando la concurrencia de factores tales como:*

a) Naturaleza de los delitos cometidos a lo largo de su historial delictivo, que denote una personalidad agresiva, violenta y antisocial.

b) Comisión de actos que atenten contra la vida o la integridad física de las personas, la libertad sexual o la propiedad, cometidos en modos o formas especialmente violentos.

c) Pertenencia a organizaciones delictivas o a bandas armadas, mientras no muestren, en ambos casos, signos inequívocos de haberse sustraído a la disciplina interna de dichas organizaciones o bandas. (...)”.

De esta forma, aunque la LOGP y el RP no configuraran desde sus inicios un tratamiento expreso diferenciado, de acuerdo con el diagnóstico criminológico, conforme al principio de individualización científica y debido a su peligrosidad, los presos terroristas se debían encuadrar en aquellos programas específicos de intervención en régimen cerrado. Además, las actividades delictivas propias de un criminal condenado por delito de terrorismo, en aplicación de los apartados a), b) y c) del art. 102.5 del RP, esto es, por la naturaleza de los delitos cometidos, al tratarse de actos que atentan contra la vida e integridad física de las personas y por la pertenencia a organizaciones delictivas o bandas armadas, son factores que deben pesar para aplicar el régimen cerrado al interno. Estos factores, sin ser calificados expresamente como actos propios de terrorismo, se encuadran dentro de las actividades propias de esta actividad delictiva.

En definitiva, a efectos prácticos, incluso antes de la entrada en vigor de la reforma de 2003, la clasificación en primer grado o régimen cerrado de los condenados por terrorismo era automática, quedando vetado el paso al segundo grado hasta que no se produjera una separación efectiva del interno respecto a la disciplina interna de la organización terrorista⁵.

Así pues, conforme a lo anteriormente expuesto, debido al diagnóstico criminal y a la peligrosidad extrema inherente a cualquier preso etarra, el régimen adecuado para este, desde el inicio del sistema penitenciario configurado en la LOGP de 1979 era el régimen cerrado.

⁵ GARO CARRERA, ENARA. Tercer grado y libertad condicional de condenados por delitos de terrorismo: una mirada desde la libertad ideológica y el derecho a no inculparse. La gestión penitenciaria del final de eta. Revista General de Derecho Penal 28 (2017). Iustel. Pág. 18 y ss.

Además, encontramos algunas referencias específicas tanto en la LOGP como en el RP a condenados por terrorismo. Así, el art. 51.2 de la LOGP reza: *“Las comunicaciones de los internos con el Abogado defensor o con el Abogado expresamente llamado en relación con asuntos penales y con los Procuradores que lo representen, se celebrarán en departamentos apropiados y no podrán ser suspendidas o intervenidas salvo por orden de la autoridad judicial y en los supuestos de **terrorismo**”*. En la misma línea se configuró en el RP, en su art. 48.1.2º, relativo a las reglas que se deben seguir en las comunicaciones de los internos con sus abogados defensores: *“2.º El comunicante habrá de presentar además un volante de su respectivo Colegio, en el que conste expresamente su condición de defensor o de representante del interno en las causas que se siguieran contra el mismo o como consecuencia de las cuales estuviera cumpliendo condena. **En los supuestos de terrorismo o de internos pertenecientes a bandas o grupos armados, el volante deberá ser expedido por la autoridad judicial que conozca de las correspondientes causas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal**”*.

En definitiva, si bien en su origen la LOGP y el RP no contemplaban un régimen específico o expreso para los condenados por delitos de terrorismo, sí que se vislumbraban algunas medidas dirigidas a dar un tratamiento diferenciado y más severo a aquellos presos que, por su diagnóstico criminal e individualizado y debido a su peligrosidad extrema -donde se encuadran los terroristas- encajaban en regímenes penitenciarios diferentes del ordinario, como es el caso del régimen cerrado.

3.- Evolución legal de los beneficios penitenciarios y progresiones en grado

A) La evolución que ha sufrido en el ordenamiento jurídico español, tanto desde el punto de vista legal, a través de las diferentes modificaciones que han sufrido ambas normas de cómo han ido estableciéndose y variando los requisitos exigidos para la aplicación de beneficios penitenciarios, así como los requeridos para progresar en grado, como desde el punto de vista jurisprudencial y la aplicación que, por parte de los Tribunales Españoles se ha hecho de los mismos y de las normas que regular el régimen procedimental penitenciario respecto de los condenados por delitos de terrorismo.

Muchos juristas utilizan los denominados beneficios penitenciarios para referirse al disfrute de la semilibertad del tercer grado y a la obtención de la libertad condicional, el disfrute de los permisos, el acercamiento de presos a sus lugares de procedencia y la vieja redención de penas por el trabajo (ya derogada).

Sin embargo, la LOGP y el RP no consideran beneficios penitenciarios a estos últimos (permisos, acercamiento de presos). Como se analizará a continuación los beneficios penitenciarios son las medidas que permiten la reducción de la condena impuesta o de la del tiempo de internamiento. Junto a la evolución que han sufrido los beneficios penitenciarios en la LOGP y en el RP

se analizará la evolución en la regulación de las progresiones en grado.

A.1.- Momento inicial: LOGP 1979, RP 1996 y CP 1995

El mandato constitucional por el cual las penas deben responder al principio de reeducación y reinserción social trae causa de la existencia de los denominados beneficios penitenciarios recogidos en el régimen penitenciario español. Desde la promulgación en 1979 de la LOGP ya se contemplaba en su artículo 46 la noción de beneficios penitenciarios: *“Los actos que pongan de relieve buena conducta, espíritu de trabajo y sentido de responsabilidad en el comportamiento personal y en las actividades organizadas del establecimiento serán estimulados mediante un sistema de recompensa reglamentariamente determinado”*.

Fue el RP de 1996 el que, en su artículo 4.2 h), reconoció el derecho de los internos a los beneficios penitenciarios y determinó una específica regulación en su capítulo II del Título VIII. El artículo 202 del RP define los beneficios penitenciarios como *“aquellas medidas que permiten la reducción de la duración de la condena impuesta en sentencia firme o de la del tiempo efectivo de internamiento”* y especifica que constituyen aquellos el adelantamiento de la libertad condicional y el indulto particular.

Por tanto, existen dos clases de beneficios penitenciarios: los que producen una reducción de la condena impuesta en sentencia firme (indulto individual o particular) y los que permiten una reducción de la duración del tiempo efectivo de internamiento (el adelantamiento de la libertad condicional).

Progresiones en grado

A la par de los beneficios penitenciarios se encuentran las progresiones en grado. El régimen penitenciario español responde también al sistema de individualización científica o sistema progresivo, de acuerdo con el artículo 72 de la LOGP. Lo anterior implica que, según los internos van cumpliendo una serie de requisitos legalmente exigidos, los mismos tienen la posibilidad de progresar en grado.

Tal y como afirma la LOGP en su artículo 72, *“las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código Penal”*. Por su parte, el artículo 100 del RP reza que *“los grados serán nominados correlativamente, de manera que el primero se corresponda con un régimen en el que las medidas de control y seguridad serán más estrictas, el segundo con el régimen ordinario y el tercero con el régimen abierto”*.

El primer grado o régimen cerrado se corresponde con el régimen en el que las medidas de control y de seguridad son más estrictas. El art. 74.3 del RP establece que *“el régimen cerrado se aplicará a los penados clasificados en primer grado por su peligrosidad extrema o mani-*

fiesta inadaptación a los regímenes comunes anteriores y a los preventivos en quienes concurren idénticas circunstancias". En este régimen cerrado es donde se encuadraban casi automáticamente los condenados por delitos de terrorismo.

El segundo grado se corresponde con el régimen ordinario cerrado. El art. 74.1 RP establece que *"el régimen ordinario se aplicará a los penados clasificados en segundo grado, a los penados sin clasificar y a los detenidos y presos"*.

Por último, el tercer grado se corresponde con el régimen abierto. El art. 74.2 RP establece que *"el régimen abierto se aplicará a los penados clasificados en tercer grado que puedan continuar su tratamiento en régimen de semilibertad"*. Se aproxima a la libertad plena, y da lugar a que el penado, generalmente, pase a cumplir condena en un centro de régimen abierto. Hasta la reforma del año 2015 la libertad condicional se consideraba como el último de los grados, anterior a la libertad plena.

La Junta de Tratamiento, en virtud del art. 102.2 RP, para determinar el grado de clasificación de un condenado, debe ponderar *"la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, la duración de las penas, el medio social al que retorne el recluso y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento"*. Eso sí, conforme al artículo 72.3 de la LOGP, ningún interno puede ser clasificado inicialmente en la libertad provisional.

La progresión en grado, desde su momento inicial depende de criterios subjetivos relacionados con el propio sujeto, conforme indican tanto el art. 65.2 LOGP como el 106.2 del RP: *"la progresión en el tratamiento dependerá de la modificación de aquellos sectores o rasgos de la personalidad directamente relacionados con la actividad delictiva; se manifestará en la conducta global del interno y entrañará un acrecentamiento de la confianza depositada en el mismo y la atribución de responsabilidades, cada vez más importantes, que implicarán una mayor libertad"*.

De acuerdo con el sistema de individualización científica, ni la LOGP ni el RP exigían en un primer momento el cumplimiento de plazo o parte proporcional alguna de la condena para la progresión en grado. Solamente para el tercer grado, se exigía en el artículo 104.3 del RP lo siguiente: *"Para que un interno que no tenga extinguida la cuarta parte de la condena o condenas pueda ser propuesto para tercer grado, deberá transcurrir el tiempo de estudio suficiente para obtener un adecuado conocimiento del mismo y concurrir, favorablemente calificadas, las variables intervinientes en el proceso de clasificación penitenciaria enumeradas en el artículo 102.2, valorándose, especialmente, el historial delictivo y la integración social del penado"*.

Libertad condicional

En el caso de la libertad condicional, para atender a los requisitos es necesario acudir al Código Penal, al que se remiten la LOGP y el RP. Para la concesión de la libertad condicional, el artículo 90 del CP en su redacción inicial, exigía que los sentenciados reunieran las circunstancias siguientes:

1.ª Que se encuentren en el tercer grado de tratamiento penitenciario.

2.ª Que hayan extinguido las tres cuartas partes de la condena impuesta.

3.ª Que hayan observado buena conducta, y exista respecto de los mismos un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social, emitido por los expertos que el Juez de Vigilancia estime convenientes.

El artículo 91 del CP, en concordancia con el artículo 205 del RP, contemplaba una reducción al límite temporal de tres cuartas partes a dos terceras partes a los que cumplieran los requisitos 1 y 3 *“que merezcan dicho beneficio por haber desarrollado continuamente actividades laborales, culturales u ocupacionales”*.

Así pues, en un escenario inicial, para la progresión en grado no se exigía el cumplimiento de un plazo o parte proporcional de la condena y para la libertad condicional se exigía con carácter general el cumplimiento de tres cuartas partes de la condena - excepcionalmente dos terceras-. En ambos casos, en los criterios para su concesión se valoraban cuestiones subjetivas relacionadas con el comportamiento del sujeto de acuerdo con el sistema de individualización científica, sin entrar a valorar determinados tipos de delitos, sin la introducción de normas singulares para ciertos delitos.

En definitiva, en ese escenario inicial tanto la LOGP como el RP se abstuvieron de la consideración particularizada de ciertos delitos. La individualización del tratamiento y los programas de actuación especializada bastaban para tener en cuenta el historial delictivo del interno. El CP regulaba la libertad condicional sin hacer ninguna distinción⁶.

Indulto particular

El indulto particular se trata de un beneficio penitenciario, un derecho subjetivo del preso, previsto en el artículo 206 del RP cuya redacción permanece inalterada hasta la actualidad. Se debe aplicar conforme a lo previsto en la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto. No se prevén supuestos ni reglas específicas para los condenados por delitos de terrorismo.

⁶ MANZANARES SAMANIEGO, JOSÉ LUIS. *Política penitenciaria, legislación y terrorismo*. Diario La Ley nº 7868, sección Doctrina, 29 de mayo 2021. La Ley 5817/2021. Pág. 9.

A.2.- La reforma mediante la LO 7/2003

Como hemos analizado, en el escenario inicial ya se vislumbraba un tratamiento diferenciado para los condenados por ciertos delitos por su extrema gravedad o peligrosidad -como los de terrorismo-. Pero es la reforma mediante Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas (LO 7/2003), la que supuso un salto cualitativo decisivo en aras a consolidar la alternatividad en el tratamiento penitenciario de los reclusos condenados por delitos de terrorismo⁷. Fue una reforma tanto penal, modificando preceptos del CP, como penitenciaria, cambiando preceptos de la LOGP.

La reforma de 2003 persiguió dos objetivos fundamentales: (i) elevar el límite máximo de cumplimiento efectivo de una pena privativa de libertad para los condenados por dos o más delitos de terrorismo; (ii) impedir que los condenados por delitos de terrorismo pudieran utilizar los beneficios penitenciarios como instrumento al servicio de los terroristas. El segundo motivo de la parte expositiva de la LO 7/2003 reza: *“La sociedad demanda una protección más eficaz frente a las formas de delincuencia más graves, en concreto, los delitos de terrorismo, los procedentes del crimen organizado y los que revisten una gran peligrosidad, protección que el Estado de Derecho no sólo puede sino que tiene la obligación de proporcionar. La flexibilidad en el cumplimiento de las penas y los beneficios penitenciarios tienen su razón de ser en el fin de reinserción y reeducación del delincuente constitucionalmente consagrado, pero, precisamente por ello, la legislación debe evitar que se conviertan en meros instrumentos al servicio de los terroristas y los más graves delincuentes para lograr un fin bien distinto”*.

A.2.a) Tercer grado

Se introdujo un nuevo apartado 2 en el artículo 36 del CP, el denominado periodo de seguridad, que implica no poder acceder al tercer grado penitenciario, para los condenados con carácter general, hasta haber cumplido la mitad de la pena impuesta:

“Cuando la duración de la pena de prisión impuesta sea superior a cinco años, la clasificación del condenado en el tercer grado de tratamiento penitenciario no podrá efectuarse hasta el cumplimiento de la mitad de la pena impuesta.

El juez de vigilancia, previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción social y valorando, en su caso, las circunstancias personales del reo y la evolución del tratamiento reeducador, cuando no se trate de delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II de este Código o cometidos en el seno de organizaciones criminales, podrá acordar razonadamente, oídos el Ministerio Fiscal, Instituciones Penitenciarias y las

⁷ GARO CARRERA, ENARA. Tercer grado y libertad condicional de condenados por delitos de terrorismo: una mirada desde la libertad ideológica y el derecho a no inculparse. La gestión penitenciaria del final de eta. Revista General de Derecho Penal 28 (2017). Iustel. Pág. 18 y ss.

demás partes, la aplicación del régimen general de cumplimiento”.

En la LOGP se introducen dos nuevos apartados en el artículo 72 modificando el régimen de acceso al tercer grado penitenciario:

- El 5, en cuya virtud la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento para los condenados con carácter general requerirá, además de los requisitos previstos por la ley, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito;
- El 6 en el cual, el acceso al tercer grado por los condenados por delitos de terrorismo exigirá, además de lo anterior, que muestre signos inequívocos de haber abandonado la actividad terrorista, colaborando activamente con las autoridades en la lucha contra el terrorismo.

El artículo 72.6 reza: *“Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”*⁸.

A.2.b) Libertad condicional

El régimen para la obtención de la libertad condicional previsto en el artículo 90 del CP también fue modificado por la LO 7/2003. Además de encontrarse en el tercer grado penitenciario y de haber extinguido las tres cuartas partes de la condena, con esta reforma se especifica la

⁸ Así se refiere el octavo motivo de la Exposición de Motivos de la LO 7/2003 en cuanto a la introducción de este nuevo apartado 6 en el art. 72 de la LOGP: *“En el segundo apartado, la clasificación en el tercer grado penitenciario en el caso de penados por delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales exige que los terroristas hayan satisfecho su responsabilidad civil en los términos del apartado anterior, así como que hayan abandonado la actividad terrorista y hayan colaborado activamente con las autoridades para la obtención de pruebas o la identificación de otros terroristas, en los términos previstos en la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo”*.

forma del cumplimiento del tercer requisito para los condenados por delitos de terrorismo, esto es que se haya observado buena conducta y exista un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social. Así pues, para los condenados por delitos de terrorismo o los cometidos en el seno de organizaciones criminales, a los efectos de otorgarles la libertad condicional, se entenderá que hay pronóstico favorable de reinserción social cuando el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y además haya colaborado activamente con las autoridades⁹. Lo anterior puede acreditarse *“mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”*.

Podemos observar que el requisito exigido en el artículo 90 del CP, sobre las formas en que se entiende que hay pronóstico favorable de reinserción para otorgar la libertad condicional a los condenados por delitos de terrorismo, coincide con la redacción del nuevo artículo 76.2 de la LOGP, relativo a los requisitos exigidos para que aquellos accedan al tercer grado penitenciario.

Asimismo, en la modificación hecha por la LO 7/2003 del artículo 91 del CP se exceptiona a los condenados por delitos de terrorismo de la aplicación del adelantamiento de la libertad condicional, ya sea por haber cumplido las dos terceras partes o la mitad de la condena.

A.2.c) Cuestiones comunes al tercer grado y a la libertad condicional. Aumento del límite de la pena impuesta

La reforma de 2003 también supuso el aumento del límite absoluto de la pena elevándolo a 40 años -frente a los 30 de la redacción anterior- en el artículo 76 del CP. Este límite de 40 años procede en los casos en los que un sujeto haya sido condenado por dos o más delitos de terrorismo y alguno de ellos esté castigado por el CP pena de prisión superior a 20 años.

Además, se introduce en el artículo 78 del CP unas reglas especiales para el acceso de los condenados por delitos de terrorismo al régimen general de cumplimiento. Estos podrán acceder, atendiendo a la suma total de las penas impuestas:

- a) Al tercer grado penitenciario, cuando quede por cumplir una quinta parte del límite máximo de cumplimiento de la condena.

⁹ El último párrafo del artículo 90.1 del CP, introducido por la LO 7/2003, prevé las siguientes formas de colaboración activa con las autoridades: *“bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado”*.

b) A la libertad condicional, cuando quede por cumplir una octava parte del límite máximo de cumplimiento de la condena.

A.2.d) Síntesis de la reforma mediante la LO 7/2003

En definitiva, tras la reforma mediante la LO7/2003, para los condenados por delitos de terrorismo se endurecen los requisitos para acceder al tercer grado penitenciario y a la libertad condicional.

Requisitos para acceder al tercer grado penitenciario para los condenados por delitos de terrorismo, tras la reforma de 2003:

- i. La introducción del denominado periodo de seguridad en el art. 36 CP: el paso de un determinado periodo de tiempo en régimen cerrado. En los casos muy graves de penas acumuladas que cumplan los requisitos del art. 78 CP y a las que les sea aplicable un máximo de 40 años de prisión, como ocurre en muchos de los casos de condenados por delitos de terrorismo, será preciso que el reo haya transcurrido 32 años en régimen cerrado.
- ii. Haber satisfecho las responsabilidades civiles en la forma prevista en el art. 72 de la LOGP.
- iii. Mostrar signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas y, además, que hayan colaborado activamente con las autoridades para impedir la producción de otros delitos de la banda terrorista o para atenuar los efectos de su delito, de conformidad con el art. 72.6 LOGP.

Requisitos para el acceso a la libertad condicional de los condenados por delitos de terrorismo, tras la reforma de 2003:

- i. El transcurso de un determinado periodo de tiempo: haber extinguido las tres cuartas partes de la condena (sin posibilidad de aplicarles los supuestos excepcionales de adelantamiento de la libertad condicional).
- ii. Que el interno del que se trate esté clasificado en el tercer grado.
- iii. Que los penados muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas y, además, que hayan colaborado activamente con las autoridades para impedir la producción de otros delitos de la banda terrorista o para atenuar los efectos de su delito, de conformidad con el art. 90 CP.

A.3.- Reforma de 2010

Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, aunque se encarga de una profunda reordenación y clarificación

del tratamiento penal de las conductas terroristas, no modifica en gran medida los beneficios penitenciarios ni las progresiones en grado de los condenados por delitos de terrorismo, más allá del artículo 36 del CP. La LOGP y el RP se mantienen intactos tras esta reforma.

En la modificación hecha del art. 36 del CP, para los casos en que la pena sea superior a 5 años, el cumplimiento de la mitad de la pena impuesta para la clasificación del condenado en el tercer grado deja de ser una condición obligatoria para pasar a ser una facultad del Juez o Tribunal, que "podrá ordenar". Sin embargo, con esta reforma pasa a tener carácter preceptivo el cumplimiento de la mitad de la condena impuesta para conceder el tercer grado a los reos que hayan cometido una serie de delitos, entre los que se encuentran los de terrorismo¹⁰.

A.4.- Reforma de 2015

La reforma hecha mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, continúa con la línea de regular en el CP el acceso al tercer grado. En cuanto a la libertad condicional la nueva regulación mantiene los mismos requisitos que la anterior reforma de 2003. La reforma mediante la LO 1/2015 supuso la última reforma hasta la actualidad en lo que se refiere a la libertad condicional y acceso al tercer grado penitenciario.

A.4.a) Tercer grado

En este caso, la novedad incluida en el artículo 36 CP, se encarga de determinar el tiempo mínimo de prisión específica de 20 años que debe cumplir un condenado por delito de terrorismo (delito del Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código) para su clasificación en el tercer grado, a diferencia del resto de los casos, que dispone que es de 15 años. Además, el penado por delitos de terrorismo no podrá disfrutar de permisos de salida hasta que haya cumplido un mínimo de doce años de prisión, a diferencia del resto de casos cuyo límite mínimo lo sitúa en 8 años de prisión.

Asimismo, se añade un nuevo artículo 78 bis, en relación con el acceso al tercer grado por los

¹⁰ Exposición de motivos LO 5/2021. Tercer motivo: *"De conformidad con los principios que orientan la reforma, se procede a la modificación del artículo 36. De esta forma, para los casos de penas privativas de libertad superiores a cinco años, la exigencia de cumplimiento de al menos la mitad de la condena antes de poder obtener la clasificación en tercer grado se establece en el caso de delitos cometidos contra la libertad e indemnidad sexual de menores de trece años, delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo, así como los delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal. Esta modificación, que se estima conveniente para estos grupos de delitos de extrema gravedad, se considera por el contrario innecesaria como régimen general respecto de todos los delitos sancionados con penas de prisión superiores a cinco años. Por esta razón se elimina el automatismo hasta ahora vigente, introduciendo un mecanismo más flexible que permita a los jueces y tribunales adecuar la responsabilidad criminal a la gravedad del hecho y a la personalidad del delincuente. Así, la remodelación del llamado «periodo de seguridad» garantiza la primordial finalidad constitucional de la pena, la resocialización, sin que por otra parte ello comporte detrimento alguno en la persecución por el Estado de otros fines legítimos de la misma".*

castigados con pena de prisión permanente revisable. En el apartado 3 establece unos límites mínimos de cumplimiento más amplios para el acceso al tercer grado para los condenados por delitos de terrorismo: *“Si se tratase de delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo del Capítulo VII del Título XXII del Libro II de este Código, o cometidos en el seno de organizaciones criminales, los límites mínimos de cumplimiento para el acceso al tercer grado de clasificación serán de veinticuatro años de prisión, en los supuestos a que se refieren las letras a) y b) (cuando el penado lo haya sido por varios delitos, uno de ellos esté castigado con pena de prisión permanente revisable y el resto de las penas impuestas sumen un total que exceda de cinco años; cuando el penado lo haya sido por varios delitos, uno de ellos esté castigado con una pena de prisión permanente revisable y el resto de las penas impuestas sumen un total que exceda de quince años) del apartado primero, y de treinta y dos años de prisión en el de la letra c) del apartado primero (cuando el penado lo haya sido por varios delitos y dos o más de ellos estén castigados con una pena de prisión permanente revisable, o bien uno de ellos esté castigado con una pena de prisión permanente revisable y el resto de penas impuestas sumen un total de veinticinco años o más)”*.

A.4.b) Libertad condicional

En cuanto a la libertad condicional, esta se configura, tras la reforma mediante la LO 1/2015, como una modalidad de la suspensión de las penas de prisión, perdiendo su anterior naturaleza de último grado penitenciario. Así lo afirma la propia Exposición de Motivos de la LO1/2015: *“Al contrario de lo que venía sucediendo hasta ahora, el tiempo en libertad condicional no computará como tiempo de cumplimiento de condena, sino que la concesión de la libertad condicional determinará la suspensión de la ejecución del resto de la pena durante un determinado período de tiempo: si, durante ese tiempo, el penado no reincide y cumple las condiciones impuestas, se declarará extinguida la pena pendiente de cumplimiento; por el contrario, si durante ese período de libertad condicional (o de suspensión de la ejecución del resto de la pena) comete un nuevo delito o incumple gravemente las condiciones impuestas, la libertad será revocada y deberá cumplir toda la pena que restaba”*.

Con esta reforma se mantienen los requisitos que se exigen con carácter general a un penado para la concesión de la libertad condicional: (i) Que se encuentre clasificado en tercer grado; (ii) Que haya extinguido las tres cuartas partes de la pena impuesta; y (iii) Que haya observado buena conducta. Además, se mantiene el supuesto excepcional de concesión de la libertad condicional por el cumplimiento de dos terceras partes de la condena con los requisitos anteriores (art. 90.2) y se añade un nuevo supuesto excepcional habiendo extinguido la mitad de la condena y que se trate de la primera condena de prisión del interno y no supere los 3 años de duración (90.3 CP).

La nueva reforma no altera el régimen de requisitos de concesión de la libertad condicional

para los condenados por delitos de terrorismo hecha por la anterior reforma (LO 7/2003), pero en esta nueva redacción lo aúna en el apartado 8 del artículo 90 del CP, que concuerda con el art. 72.6 de la LOGP. Asimismo, se mantienen las salvedades de concesión de la libertad condicional por extinción de dos terceras partes y de la mitad de la condena para los condenados por delitos de terrorismo.

A.2.5.- Régimen actual de los condenados por delitos de terrorismo

Como hemos analizado, el régimen penitenciario en lo relativo a los beneficios y a la concesión del tercer grado ha sufrido la mayor reforma mediante la LO 7/2003, una posterior modificación mediante la LO 5/2010 y la última a través de la LO 1/2015, cuya redacción se mantiene hasta la actualidad.

Requisitos para el acceso al tercer grado penitenciario de los condenados por delitos de terrorismo exigidos actualmente:

- i. El transcurso de un determinado periodo de tiempo.
 - a. Hasta el cumplimiento de veinte años de prisión efectiva en el caso del art. 36.1.a) CP (prisión permanente revisable).
 - b. Hasta el cumplimiento de la mitad de la pena de prisión en el caso del art. 36.2.a) CP.
- ii. Haber satisfecho las responsabilidades civiles en la forma prevista en el art. 72.5 de la LOGP.
- iii. Mostrar signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas y, además, que hayan colaborado activamente con las autoridades para impedir la producción de otros delitos de la banda terrorista o para atenuar los efectos de su delito, de conformidad con el art. 72.6 LOGP.

Requisitos para el acceso a la libertad condicional de los condenados por delitos de terrorismo exigidos actualmente:

- i. El transcurso de un determinado periodo de tiempo: haber extinguido las tres cuartas partes de la condena (sin posibilidad de aplicarles los supuestos excepcionales de adelantamiento de la libertad condicional de los artículos 90. 2 y 90.3 CP).
- ii. Que el interno del que se trate esté clasificado en el tercer grado.
- iii. Que los penados muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas y, además, que hayan colaborado activamente con las autoridades para impedir la producción de otros delitos de la banda terrorista o para atenuar los efectos de su delito, de conformidad con el art. 90.8 CP.

Evolución jurisprudencial¹¹

Al principio no había distinción para los presos etarras: Sentencia de la Sala 2ª de 30 de mayo de 1992 (FJ2): *“no puede conseguirse o resulta muy difícil, la consecución del mandato constitucional de resocialización cuando se produce, en función de las circunstancias, una excesiva exasperación de las penas. La legalidad constitucional debe prevalecer sobre la ordinaria en supuestos como el que nos ocupa. El desentendimiento de la inspiración constitucional rehabilitadora y de reinserción social, llevaría a un «trato inhumano» a quien (...) se viese abocado a una situación de privación de libertad muy superior a los treinta años. Tal intensidad supondría una privación de oportunidad reinsertadora para el sujeto, una humillación o sensación de envilecimiento superior a la que acompaña a la simple imposición de la condena, trato inhumano y degradante proscrito por el artículo 15 de la Constitución”*¹².

La Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional se ha pronunciado en diversos autos al conocer la vía de apelación de los recursos planteados contra la clasificación en primer grado con los siguientes criterios: analiza la peligrosidad partiendo de factores con la naturaleza del delito por el que se cumple condena, sin entrar en el debate sobre la disolución de la banda terrorista y valora si existe una evolución positiva en el interno.

Estimando un recurso del sanguinario terrorista de ETA Henri Parot ante el Auto de la AN de 26 de abril de 2005 sobre el cómputo y la acumulación de las condenas impuestas (138) , el TS, en su sentencia 197/2006, de 28 de febrero (LA LEY 338/2006), considera que el límite de 30 años previsto para la acumulación de condenas (art. 70 CP 1973) no constituye una nueva pena, distinta de las sucesivamente impuestas al reo ni otra resultante de las anteriores, sino que representa el máximo de cumplimiento del penado. En caso de acumulación, los beneficios penitenciarios no se computarán sobre ese máximo: el sujeto «deberá cumplir las penas que se le impusieron en los distintos procesos de forma sucesiva, computándosele los beneficios penitenciarios respecto de cada una de ellas individualmente, con un máximo de ejecución de treinta años». De esta manera, el TS se excede en su exposición resolviendo una cuestión no planteada por el recurrente ni tratada por la AN ni el fiscal: la aplicación de los beneficios penitenciarios derivados de la redención de penas por el trabajo en casos de acumulación de la condena.

Esta interpretación supone una sustancial modificación de la doctrina mantenida hasta el momento por el Tribunal, que defendía que de las reglas de acumulación de condenas surgía una pena nueva, resultante y autónoma, sobre la cual debían referirse los beneficios penitenciarios tales como los permisos de salida, la libertad condicional y la redención de penas por el trabajo

¹¹ Evolución jurisprudencial en la interpretación de diversos aspectos de la ejecución de sentencias condenatorias en materia de terrorismo de ETA. Gema Varona Martínez: <https://www.ehu.es/documents/1736829/2067438/06+-+Evolucion+jurisprudencial+II.pdf>

¹² De modo similar se pronuncia la STS, Sala 2.ª, de 20 de octubre de 1994.

(SSTS de 8 de marzo de 1994 de 15 de septiembre de 1995 y de 14 de octubre de 1995).

La última jurisprudencia del TS, en la que aconseja la búsqueda de fórmulas penitenciarias en la ejecución penitenciaria —como los beneficios penitenciarios del indulto particular o el adelantamiento de la libertad condicional— para evitar penas asimilables a la cadena perpetua y que calificaba como inhumanas (por ejemplo, SSTS de 23 de enero de 2000 o de 7 de marzo de 2001).

El auto de 13 de diciembre de 2018 de la Sección Primera de la Audiencia Nacional sienta las bases a partir de las cuales debe valorarse la positiva evolución del interno.

4.- Los diferentes usos de la política penitenciaria empleada por los gobiernos de España

El artículo 103.1 de la CE establece que la Administración Pública debe actuar con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho. A su vez, tanto el art. 2 de la LOGP, como el art. 3.1 del RP establecen como límites de la actuación de la Administración penitenciaria la Constitución, la Ley, los Reglamentos y las sentencias judiciales. Las instituciones penitenciarias tienen como fin primordial 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.

Las funciones de la Administración Penitenciaria contenidas en la LOGP son:

- (i) Velar por la vida, integridad y salud de los internos (art. 3 LOGP).
- (ii) Fijar la ubicación de los establecimientos penitenciarios dentro de las áreas territoriales que se designen, procurando que cada una cuente con el número suficiente de aquéllos para satisfacer las necesidades penitenciarias y evitar el desarraigo social de los penados (art. 12 LOGP).
- (iii) Velar por que los establecimientos sean dotados de los medios materiales y personales necesarios que aseguren el mantenimiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines (art. 14 LOGP).
- (iv) Facilitar a los internos los servicios de aseo diario necesarios y proporcionarles la alimentación (art 19 y 21 LOGP).
- (v) Gestión directa de la venta a los internos de productos alimenticios y de consumo dentro de los límites reglamentariamente fijados (art. 24 LOGP).
- (vi) Facilitar el trabajo a los internos. (26 LOGP).
- (vii) Dirección y control de las actividades desarrolladas en régimen laboral dentro de los establecimientos penitenciarios (art. 31 LOGP).

(viii) Celebrar convenios con entidades públicas y privadas con el fin de potenciar al máximo el desarrollo de la relación materno-filial y de la formación de la personalidad del niño por razón del cumplimiento por la madre de la pena privativa de libertad (art. 38 LOGP).

(ix) Fomentar el interés de los internos por el estudio y ofrecer las máximas facilidades para que quienes no puedan seguir los cursos en el exterior lo hagan por correspondencia, radio o televisión (art. 55 LOGP).

(x) Organizar las actividades educativas, culturales y profesionales de acuerdo con el sistema oficial, de manera que los internos puedan alcanzar las titulaciones correspondientes, suscribiendo en su caso los oportunos convenios con universidades públicas para que los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria (art. 56 LOGP).

La Administración Penitenciaria depende de la Administración General del Estado y extiende sus competencias a todo el territorio nacional, con la excepción de Cataluña. En virtud del artículo 6 del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) ejercerá, respecto de los órganos dependientes de ella, las atribuciones previstas en el artículo 64 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y, en particular, las relativas al impulso, dirección, gestión y supervisión de las Instituciones Penitenciarias, a fin de que las penas y medidas penales alcancen los fines previstos constitucionalmente.

Así pues, la SGIP se encuentra adscrita a la Secretaría de Estado de Seguridad que a su vez depende del Ministerio del Interior. Es el órgano de la Administración encargado del impulso, dirección, gestión y supervisión de las instituciones penitenciarias. En la LOGP se prevé en el artículo 79, aunque en ese momento se denominaba Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Por su parte, el Juez de Vigilancia Penitenciaria es el órgano judicial unipersonal especializado integrado en el orden jurisdiccional penal, encargado de la ejecución de las penas privativas de libertad, y que tiene a su cargo la fiscalización de la actividad penitenciaria, garantizando los derechos de todos los reclusos y corrigiendo los posibles abusos y desviaciones que puedan producirse por la Administración Penitenciaria con respecto a los mismos, en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario.

De acuerdo con el artículo 76.1 de la LOGP, *“El Juez de Vigilancia 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”*. Es decir, en virtud de este precepto, una de las misiones fundamentales del Juez de Vigilancia Penitenciaria es corregir los abusos y las desviaciones que en el cumplimiento de las normas del régimen penitenciario pudiera producirse.

Además, otra de las funciones fundamentales del JVP es la de salvaguardar los derechos de los internos, función de la que derivan las atribuciones contenidas en el artículo 76.2 LOGP. En dicho precepto se establecen todas sus funciones, entre ellas, resolver sobre las propuestas de libertad condicional de los penados y acordar las revocaciones que procedan, aprobar las propuestas que formulen los establecimientos sobre beneficios penitenciarios que puedan suponer acortamiento de la condena, 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 sanciones disciplinarias.

La Administración Penitenciaria debe actuar fundamentalmente conforme al principio de legalidad, esto es, mediante la aplicación del CP, de la LOGP y del RP, dando respuesta concreta a las peticiones o situaciones que cada uno de los condenados por delitos de terrorismo formule. Así pues, corresponde a la Administración Penitenciaria, al amparo de la legalidad vigente, adoptar las resoluciones que sean necesarias en relación con la situación jurídica de cada una de las personas privadas de libertad, basándose en el principio de individualización científica.

De esta forma, debemos diferenciar dos vías:

1.- La vía administrativa. La Administración Penitenciaria es la encargada de adoptar las resoluciones necesarias atendiendo a las circunstancias, los factores y la evolución de cada interno. Serán las Juntas de Tratamiento las que deberán inicialmente adoptar resoluciones o propuestas necesarias en las materias de su competencia, de acuerdo con los artículos 59 a 72 LOGP y del 99 a 117 RP.

2.- La jurisdicción penitenciaria. El Juez de Vigilancia Penitenciaria debe velar y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad y realizar aquellos pronunciamientos que sean necesarios en materia de ejecución de penas. Es decir, asume competencias de Tribunal sentenciador, lo que supone una revisión de la actuación de la Administración Penitenciaria cuando existan resoluciones concretas, ya sea porque el interno ha interpuesto un recurso, o ya sea porque tal resolución debe ser adoptada conforme a la LOGP o al RP.

Problemática en relación con los centros penitenciarios de los presos terroristas

La LOGP desde su redacción original no reguló un régimen de concentración en establecimientos determinados a los reclusos condenados por terrorismo o pertenecientes a la banda terrorista ETA. El artículo 12 LOGP: *“La ubicación de los establecimientos será fijada por la administración penitenciaria dentro de las áreas territoriales que se designen. En todo caso, se procurará que cada una cuente con el número suficiente de aquéllos para satisfacer las necesidades penitenciarias y evitar el desarraigo social de los penados”*.

Tal ausencia, permite a la Administración Penitenciaria disponer con plena discrecionalidad la

distribución de presos por los distintos centros penitenciarios¹³. En consecuencia, el problema que genera lo anterior es que el Gobierno de turno aplique una determinada política penitenciaria de destino u otra en función de sus intereses y momento político concurrente, como se analizará en el siguiente apartado.

Problemática en relación con las clasificaciones y progresiones en grado

En virtud del artículo 102.1 RP: *“Para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, que determinará el destino al Establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado y, en su caso, al grupo o sección más idónea dentro de aquél”*.

El artículo 102.2 RP establece que *“para determinar la clasificación, las Juntas de Tratamiento ponderarán la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, la duración de las penas, el medio social al que retorne el recluso y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento”*.

Asimismo, en cuanto al tercer grado el artículo 102.4 RP reza: *“La clasificación en tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad”*.

En virtud del artículo 103.1, la propuesta de clasificación inicial se formula por las Juntas de Tratamiento, previo estudio del interno y la resolución de la propuesta se dicta por el Centro Directivo. El interno puede recurrir la decisión del Centro Directivo ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

La disposición adicional cuarta del RP establece que *“En el ámbito de la Administración General del Estado, por centro directivo se entiende el órgano de la Administración penitenciaria con rango igual o superior a Dirección General que tenga atribuidas las competencias correspondientes”*. Así pues, actualmente el Centro Directivo es la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que resulta ser el órgano encargado de decidir sobre las clasificaciones de grado de los internos, previa propuesta de la Junta de Tratamiento del centro correspondiente.

En consecuencia, si bien la Administración Penitenciaria -que depende del Gobierno a través del Ministerio del Interior- tiene unos límites legales establecidos en la LOGP y en el RP, nada impide que en un determinado momento, por sus propios intereses, pactos o cualquier otro factor, aplique una tendencia a clasificar a los internos terroristas en uno u otro grado o estimar su progresión o denegarla.

¹³ LÓPEZ MELERO, MONTSERRAT. *Reeducación y reinserción social del recluso (terrorista)*. Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). ADPCP, VOL. LXXII, 2019: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10070100729

Traspaso de competencias al País Vasco

Otro de los problemas es el de la atribución de competencias al País Vasco en materia penitenciaria, hecha por el Gobierno Central mediante el Real Decreto 474/2021, de 29 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria. La problemática descrita anteriormente se va a intensificar aún más, pues el Gobierno vasco va a realizar las actuaciones descritas para sus propios intereses perjudicando -aun más- el sistema.

5.- Evolución del uso de la política penitenciaria. Concentración y dispersión de presos de la organización terrorista ETA. Rigidez y laxitud del régimen penitenciario.

Los Ministerios del Interior de los diferentes Gobiernos han buscado históricamente la consecución de una serie de objetivos a través de la aplicación de la política penitenciaria antiterrorista: (i) garantizar la seguridad ciudadana; (ii) evitar el mantenimiento de la actividad delictiva; (iii) búsqueda de la desvinculación de los presos de la organización terrorista; (iv) la disolución de la organización terrorista; (v) reflexión individual sobre el daño causado; (vi) reconocimiento y reparación de las víctimas del terrorismo¹⁴.

Para la consecución de tales fines los diferentes Gobiernos han empleado en sus políticas penitenciarias antiterroristas distintas medidas, como por ejemplo las siguientes: (i) políticas de dispersión de los presos en cárceles lejos de su origen; (ii) mantenimiento de presos en régimen cerrado; (iii) clasificación casi automática de los presos terroristas en el régimen cerrado; (iv) exigencia de la delación para la aplicación del régimen abierto; (v) limitación en las comunicaciones; (vi) denegación de permisos; (vii) desactivación de las redenciones extraordinarias de penas por el trabajo¹⁵.

Así pues, el Gobierno, a través de las decisiones de la Administración Penitenciaria, dirigida por la SGIP, dentro del margen discrecional que le permite la LOGP y el RP y bajo la supervisión del JVP en las funciones que se le asignan, aplica una determinada política penitenciaria en atención a la situación concreta del momento en que gobierna.

5.1.- Política penitenciaria específica de destino. La política de concentración y de dispersión

La LOGP desde su redacción original no reguló un régimen de concentración en establecimientos determinados a los reclusos condenados por terrorismo o pertenecientes a la banda

¹⁴ *Víctimas y política penitenciaria. Claves, experiencias y retos de futuro*. Antonio Rivera y Eduardo Mateo (eds.) Edi. Catarata. 2019.

¹⁵ *Ibidem*.

terrorista ETA. La LOGP en su artículo 12.1 establece únicamente, respecto a la ubicación de los centros penitenciarios, lo siguiente: “*La ubicación de los establecimientos será fijada por la administración penitenciaria dentro de las áreas territoriales que se designen. En todo caso, se procurará que cada una cuente con el número suficiente de aquéllos para satisfacer las necesidades penitenciarias y evitar el desarraigo social de los penados*”. Tal ausencia, permite a la Administración disponer con plena discrecionalidad la distribución de presos por los distintos centros penitenciarios¹⁶.

La política penitenciaria de destino es la política penitenciaria aplicada por el Gobierno en función de la ubicación del centro penitenciario de cumplimiento de la pena de los presos terroristas. Constituye el primer elemento específico de la política penitenciaria frente al terrorismo que va a dotar de singularidad régimen penitenciario de los condenados por delitos de terrorismo¹⁷.

En un primer momento, durante el primer Gobierno de Felipe González (PSOE), tras la llegada a los Ministerios de Justicia e Interior de Múgica y Corcuera, se aprobó en Consejo de Ministros el 26 de octubre de 1983 una serie de medidas destinadas a hacer más eficaz la lucha contra el terrorismo, entre las cuales se contemplaba la de concentrar a todos los presos¹⁸. De esta forma, durante esta etapa se opta por una política de concentración de los presos terroristas. Los principales motivos que fundamentaron esta decisión fueron los siguientes: la prevención del contacto criminógeno hacia los delincuentes comunes, impedir que la derivación de los presos terroristas hacia otros tipos de delincuencia común, la neutralización del proselitismo ideológico realizado por los GRAPO, por razones humanitarias de tal forma que se permitiera el mantenimiento de un contacto con su entorno familiar y, por último, para facilitar los traslados y comunicaciones de los presos con la Audiencia Nacional¹⁹.

La concentración de los presos terroristas se hizo principalmente en cuatro centros penitenciarios: Nanclares de Oca, Puerto de Santa María, Alcalá de Henares y Herrera de la Mancha.

A partir de 1987, durante el segundo Gobierno de Felipe González, a través del Ministerio de Justicia presidido por Múgica, la estrategia cambió. Desde entonces se opta por comenzar con la denominada política de dispersión de presos terroristas. Las razones que justificaron esta política

¹⁶ LÓPEZ MELERO, MONTSERRAT. *Reeducación y reinserción social del recluso (terrorista)*. Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). ADPCP, VOL. LXXII, 2019: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-2019-10070100729

¹⁷ *Política penitenciaria antiterrorista en España: la dispersión de las “prisiones de seguridad”*. Cristina Rodríguez Yagüe. Pág. 5 y ss.

¹⁸ *Partidos y líderes frente a ETA. Estrategias, dureza y crispación (1982 – 2011)*. Teresa Mata López. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2020. Pág. 65 y ss.

¹⁹ GARCÍA VALDÉS, C.: *Política Penitenciaria y terrorismo*. Escritos (1982-1989).

fueron principalmente las siguientes:

- a) Impedir la concentración de personas de ETA en un mismo centro.
- b) El aislamiento y alejamiento del preso de la fuerte disciplina interna que dominaba a la organización terrorista para permitirle reflexionar sobre los medios violentos de organización, para así favorecer una reinserción y reeducación social.
- c) Por razones de seguridad, para impedir la reorganización de la banda terrorista en el seno de centros penitenciarios imponiendo un determinado régimen de vida interior,
- d) Necesidad de mantenimiento de la seguridad dentro de los centros penitenciarios e impedir un motín generalizado salvaguardando la seguridad ciudadana y manteniendo el orden público.
- e) Posible atentado a la dignidad de las víctimas si viviesen en instituciones cercanas.
- f) Posibilidad de afectación del derecho de seguridad de los funcionarios de prisiones que fueron objeto de la organización terrorista.

En lo relativo a las estrategias seguidas por los partidos políticos en materia terrorista, algunos siguieron las líneas marcadas en la última legislatura de González. El Gobierno de Aznar continuó con la política de dispersión de presos con carácter general, si bien hubo acercamiento de presos a cárceles vascas, por diferentes razones y justificaciones como la presión ejercida por los demás partidos -especialmente del PNV- para cambiar la política penitenciaria de los presos. Entre los años 1996 y 1999 se acercaron a 190 presos de ETA a cárceles vascas, siendo los cuatro años con más acercamientos de presos. Sólo en el año 1999 se acercaron a 103 presos.

El primer año del Gobierno de Zapatero, 2004, estuvo marcado por reformas dirigidas a erradicar el terrorismo yihadista como consecuencia del atentado del 11M. La política penitenciaria pasó a un segundo plano, optando por una continuidad de la política de dispersión de presos. En un principio, el Gobierno no realizó acercamientos. El Ejecutivo se limitó a utilizar los ya realizados por los anteriores Gobiernos del PP. Tras las elecciones generales de 2008 y el segundo Gobierno de Zapatero, los acercamientos se siguieron produciendo e incluso se multiplicaron.

Durante el Gobierno de Rajoy, la política de dispersión de los presos se mantuvo hasta la llegada de Pedro Sánchez.

Acercamiento de presos a cárceles vascas durante los distintos gobiernos:

- Felipe González (1982 – 1996): 569.
- Aznar (1996 – 2004): 426.

- Zapatero (2004 – 2011): 237.

- Mariano Rajoy (2011 – 2018): 40.²⁰

La política de dispersión de presos fue objeto de numerosas críticas, ya que muchos consideraban que atentaba contra el principio en el que se fundamentó: la reinserción social y la reeducación de los presos. Al margen de ello, no cabe duda de que es objeto de crítica que esa política de dispersión ha dejado de responder a los parámetros marcados por la LOGP y el RP y ha obedecido a criterios políticos seguidos por los distintos gobiernos de turno.

En abril de 2018 había 297 presos de ETA, 243 en cárceles españolas, de los cuales 9 se encuentran en centros del País Vasco o Pamplona, otros 16 a menos de 350 kilómetros y el resto se encuentran en 34 centros penitenciarios, 5 de ellos situadas a más de 1.000 kilómetros²¹.

La política de dispersión de presos terroristas que comenzó Felipe González ha visto su final definitivamente con el actual Gobierno de Pedro Sánchez. En junio de 2018, antes de la llegada de Pedro Sánchez al Gobierno, cerca de un 70% de los 241 presos de ETA se encontraban en un centro penitenciario situado a más de 400 kilómetros de su lugar de arraigo y un 3,3% en centros vascos. El actual Ministro del Interior ha certificado que todos los presos etarras están a menos de 200 kilómetros de sus residencias de origen²². El Ministro del Interior ha acercado sólo en el año 2020 a 103 presos de ETA.

Un centenar de presos de ETA se encuentran en cárceles vascas, teniendo en cuenta la atribución de competencias al País Vasco que ha hecho el Gobierno de Pedro Sánchez sobre la ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria, mediante el Real Decreto 474/2021, de 29 de junio.

De esta forma, se ha puesto fin a aquella política de dispersión de los presos que se comenzó en los años 90 con el gobierno de Felipe González. Nos encontramos actualmente, pues, con un retorno a la política de concentración de los presos de ETA, si bien muy distinta a aquella iniciada por el Gobierno de Felipe González.

5.2.- La aplicación del régimen penitenciario estricto. Del régimen cerrado al segundo y tercer grado

102.1 RP: *“Para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada pe-*

²⁰ <https://www.diariovasco.com/politica/consuelo-ordonez-dice-20201115001634-ntvo.html>

²¹ RÍOS MARTÍN, JULIÁN CARLOS. *La Política penitenciaria para presos de ETA: Legalidad constitucional frente a la interpretación vindicativa.*

²² <https://www.20minutos.es/noticia/4893586/0/marlaska-fin-politica-dispersion-presos-eta-200-km-casa/?autoref=true>

nado, se realizará su clasificación, que determinará el destino al Establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado y, en su caso, al grupo o sección más idónea dentro de aquél”.

102.2 RP: “Para determinar la clasificación, las Juntas de Tratamiento ponderarán la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, la duración de las penas, el medio social al que retorne el recluso y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento”.

102.4 RP: “La clasificación en tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semi-libertad”.

En virtud del artículo 103.1, la propuesta de clasificación inicial se formula por las Juntas de Tratamiento, previo estudio del interno y la resolución de la propuesta se dicta por el Centro Directivo. El interno puede recurrir la decisión del Centro Directivo ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

La disposición adicional cuarta del RP establece que “En el ámbito de la Administración General del Estado, por centro directivo se entiende el órgano de la Administración penitenciaria con rango igual o superior a Dirección General que tenga atribuidas las competencias correspondientes”. Así pues, actualmente el Centro Directivo es la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que resulta ser el órgano encargado de decidir sobre las clasificaciones de grado de los internos, previa propuesta de la Junta de Tratamiento del centro correspondiente.

En un primer momento y, con carácter general, la clasificación en primer grado o régimen cerrado de los internos condenados por delitos de terrorismo era prácticamente automática.

La justificación por la que la Administración Penitenciaria ha mantenido la clasificación en régimen cerrado de los presos terroristas tras la disolución de ETA responde a las siguientes consideraciones: (i) parte de la conducta global del interno no permite concluir por el momento una normal convivencia; (ii) la gravedad de los hechos delictivos vinculados a una organización terrorista; (iii) existe una verdadera cohesión entre los miembros de dicha organización; (iv) la desvinculación del interno a la organización terrorista no está acreditada; (v) se mantiene un nivel de peligrosidad elevado que conduce a la necesidad de mantener la clasificación en el régimen cerrado o primer grado²³.

Como se ha expuesto anteriormente, a partir de 1987 comienza la política de dispersión de presos de ETA, que se aplicó en un primer momento a ritmo lento, generalizándose a partir de 1989. Como contrapartida, se concedía a los presos la posibilidad de acogerse a los mecanismos de

²³ *Víctimas y política penitenciaria. Claves, experiencias y retos de futuro.* Antonio Rivera y Eduardo Mateo (eds.) Edi. Catarata. 2019. Pág. 75 y ss.

progresión de grado y a los beneficios penitenciarias, ya que antes estaban por principio clasificados en primer grado. A finales de 1989, el 27,53% de los 322 presos de ETA sentenciados había pasado a segundo grado y 13 de ellos a tercer grado. Entre 1990 y 1994, pasaron a tercer grado 105 y 78 salieron poco después de la cárcel²⁴.

Además, otro de los mecanismos que condiciona la aplicación de un régimen más estricto, es la inclusión de los terroristas dentro de una de las categorías que conforman los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES), cuyo origen se encuentra con la Circular de 13 de noviembre de 1989 y que posteriormente se extendió con la Circular de 6 de marzo de 1991.

En los Gobiernos de Aznar (1996 – 2004) predominó supuestamente el carácter restrictivo de la política penitenciaria, defendiendo en su discurso la defensa del cumplimiento íntegro de la pena. Además, esta postura coincidió con la reforma penal y penitenciaria acometida por la LO 7/2003, en la que se endurecieron los requisitos para acceder al tercer grado y la obtención de la libertad condicional, entre otras medidas. No obstante, nos referíamos irónicamente al carácter restrictivo de la política penitenciaria del Gobierno de Aznar porque, lo cierto es que en 1997 Aznar reactivó la política de reinserciones del Gobierno socialista. A finales de 1997 el Gobierno de Aznar había concedido el tercer grado a 7 presos de ETA, frente a los 8 que lo obtuvieron entre 1993 y 1996 (otros 9 lo obtuvieron por decisiones judiciales. Entre 1993 y 1996 lo habían obtenido 34 por este medio).

La política penitenciaria de Zapatero (2004 – 2011) la política penitenciaria quedó en un segundo plano. La cifra de víctimas fue notablemente menor (12 frente a las 68 de los Gobiernos de Aznar o 385 de las de Felipe González). Además, se llevaron a cabo reformas penales centradas en el tratamiento del terrorismo yihadista tras el 11M. A finales de la Legislatura se llevó a cabo la reforma del CP mediante la LO 5/2010 que contemplaba una elevación de las penas por delitos de terrorismo y la aplicación de la doctrina Parot, por lo que la política penitenciaria se podría caracterizar como continuista de la anterior, en lo relativo a las clasificaciones en grado.

Hasta el momento anterior a la entrada de Pedro Sánchez al Gobierno, la clasificación en primer grado o régimen cerrado de los presos de ETA se ha mantenido, según los informes de los especialistas basándose en la idea de peligrosidad y reincidencia, en virtud del artículo 10 LOGP²⁵. La situación penitenciaria en la que se encontraban los presos de ETA, según datos de la SGIP a fecha de 28 de septiembre de 2018 era la siguiente: Había 232 internos de ETA, de los cuales 227 se encontraban penados y 5 presos, con la siguiente distribución por grados: 195 penados en

²⁴ *Partidos y líderes frente a ETA. Estrategias, dureza y crispación (1982 – 2011)*. Teresa Mata López. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2020. Pág. 67.

²⁵ *Víctimas y política penitenciaria. Claves, experiencias y retos de futuro*. Antonio Rivera y Eduardo Mateo (eds.) Edi. Catarata. 2019. Pág. 78 y ss.

primer grado del art. 91.2 RP; 1 penado en primer grado del art. 91.3 RP; 21 penados en segundo grado; 6 penados en segundo grado del art. 100.2 RP; 1 penado en tercer grado del art. 82.1 RP; 1 penado en tercer grado del art. 86.4 RP; 2 preventivos, arts. 19 y 91.2 RP y 4 internos sin clasificar²⁶. Lo anterior se traduce en que a la llegada del actual Gobierno, el 88% de los presos de ETA se encontraba clasificado en primer grado o régimen cerrado.

En la actualidad, ninguno de los 180 presos de ETA se encuentra en régimen cerrado²⁷.

5.3.- La rigidez en el cumplimiento íntegro de las penas y la excepcionalidad en cuanto a la petición y acceso a beneficios penitenciarios

En el ordenamiento jurídico español, los límites máximos de pena de prisión han evolucionado en un progresivo endurecimiento desde 1997 hasta la actualidad. Desde la abolición de la pena de muerte en 1977 hasta 1996, el Código Penal vigente fijaba en 30 años la máxima duración de la pena de prisión. Pero la institución de la redención de penas por el trabajo llevaba a descontar casi automáticamente un tiempo de esa pena (2 días de trabajo computaban como 3 días de condena cumplida). De este límite máximo de 30 años y de la aplicación de la redención por el trabajo se han beneficiado y continúan beneficiándose quienes fueron condenados por crímenes perpetrados antes del 26 de mayo de 1996, fecha de la entrada en vigor del nuevo CP de 1995. Hay que tener en cuenta que, de las 853 personas asesinadas por ETA algo más del 90% fueron víctimas de atentados cometidos antes de esa fecha. Por tanto, los condenados por hechos posteriores no se podían beneficiar de aquella institución de redención por el trabajo.

No fue hasta el año 2003, durante el Segundo Gobierno de Aznar, cuando se estableció una regulación -y con ella una política penitenciaria- rígida en el cumplimiento de las penas, mediante la reforma del CP por la LO 7/2003 de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas. Con esta reforma se amplió el límite máximo de cumplimiento efectivo de la condena hasta los 40 años para los condenados por dos o más delitos de terrorismo. Como se apuntó en el apartado 2 del presente trabajo, la reforma de 2003 también contempló un endurecimiento de los requisitos para obtener la libertad condicional, conforme a la cual, además de encontrarse en el tercer grado penitenciario y de haber extinguido las tres cuartas partes de la condena, se exige que el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y además haya colaborado activamente con las autoridades.

Precisamente en el año 2003 empezaron a cumplir condena los primeros sentenciados por de-

²⁶ Ibidem.

²⁷ El Confidencial. "Interior completa su plan para los presos de ETA: no queda ninguno en régimen cerrado". 05/12/2021: https://www.elconfidencial.com/espana/2021-12-05/interior-completa-plan-presos-eta-re-gimen-cerrado_3335223/

litos de terrorismo por hechos de los años 80. Quedaban en prisión los condenados sometidos al límite de 30 años o de 40 si los crímenes eran posteriores a 2003.

En la primera década del nuevo siglo, durante los Gobiernos de Zapatero, comenzaron a cumplir legalmente su condena varias decenas de presos, continuando la secuencia de excarcelaciones de aquella primera época.

En el momento del anuncio del cese definitivo de ETA el 20 de octubre de 2011, había unos 700 presos de ETA. Con la llegada de Mariano Rajoy al Gobierno a principios de 2012 la cifra de presos de ETA comenzó a descender. En octubre de 2014, de aquellos 700 presos de ETA quedaban 469 encarcelados. Lo anterior se produjo por la anulación de la denominada doctrina Parot del Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2006), según la cual la reducción de penas por trabajo y el acceso a los beneficios penitenciarios se aplicaba respecto a la totalidad de la pena y no respecto al límite máximo (que el CP de 1973 establecía en 30 años). Dicha doctrina fue amparada (parcialmente) por el Tribunal Constitucional pero tumbada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 21 de octubre de 2013. En consecuencia, esta decisión del TEDH supuso la excarcelación casi automática de más de 60 presos de ETA. Además, este fenómeno coincidió con el progresivo cumplimiento de las penas de los presos condenados en los años de plomo, sujetos a la anterior regulación²⁸.

Por otra parte, durante el Segundo Gobierno de Rajoy se abordó una nueva reforma del CP mediante la LO 1/2015, completando aquel sistema de rigidez en el cumplimiento íntegro de la pena y caracterizada, en lo relativo a la política penitenciaria y penal, por la introducción de la prisión permanente revisable y la consideración de la libertad condicional como una modalidad de la suspensión de las penas de prisión.

²⁸ El Confidencial. 30/12/2014: https://www.elconfidencial.com/espana/2014-12-30/las-carceles-se-vacian-de-etarras-ya-han-salido-200-desde-el-inicio-de-la-legislatura_614716/

NORMATIVA Y BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.
- Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.
- Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.
- Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- MANZANARES SAMANIEGO, JOSÉ LUIS, Ex-jefe del Servicio Jurídico de Instituciones Penitenciarias y Ex-magistrado de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Consejero permanente de Estado. Política penitenciaria, legislación y terrorismo. Diario La Ley nº 7868, sección Doctrina, 29 de mayo 2021. La Ley 5817/2021.
- GARO CARRERA, ENARA. Tercer grado y libertad condicional de condenados por delitos de terrorismo: una mirada desde la libertad ideológica y el derecho a no inculparse. La gestión penitenciaria del final de eta. Revista General de Derecho Penal 28 (2017). Iustel.
- LÓPEZ MELERO, MONTSERRAT. *Reeducación y reinserción social del recluso (terrorista)*. Doctora en Derecho. Profesora de Criminología. Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). ADPCP, VOL. LXXII, 2019.
- Evolución jurisprudencial en la interpretación de diversos aspectos de la ejecución de sentencias condenatorias en materia de terrorismo de ETA. Gema Varona Martínez. Doctora en Derecho.
- *Víctimas y política penitenciaria. Claves, experiencias y retos de futuro*. Antonio Rivera y Eduardo Mateo (eds.) Edit. Catarata. 2019. Pág. 75 y ss.
- *Política penitenciaria antiterrorista en España: la dispersión de las "prisiones de seguridad"*. Cristina Rodríguez Yagüe. Pág. 5 y ss.
- GARCÍA VALDÉS, C.: *Política Penitenciaria y terrorismo*. Escritos (1982-1989).
- Partidos y líderes frente a ETA. Estrategias, dureza y crispación (1982 – 2011), Teresa Mata López. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2020. Pág. 65 y ss.