



Derecho Penitenciario

Análisis de dos resoluciones revolucionarias. Las SSTC de 27 de enero y 10 de febrero de 2020 (1)

Por Puerto SOLAR CALVO

*Jurista de Instituciones Penitenciarias
Doctora en Derecho UAM*

FICHA TÉCNICA

Resumen: *A inicios de este año, el Tribunal Constitucional ha emitido dos sentencias sobre derechos fundamentales de los internos en centros penitenciarios —especialmente, el derecho a la libertad de expresión—, que suponen un vuelco en la práctica diaria en prisión. Suponen tanto una reformulación del concepto de reinserción social, como una clara limitación de la tan manida relación de sujeción especial. Más allá de lo anterior, reclaman cambios de mentalidad y práctica penitenciaria que habrá que exigir e implementar por parte de la Administración.*

Palabras clave: Libertad de expresión. Reinserción. Relación de sujeción especial.

Abstract: *At the beginig of this year, the Spanish Constitutional Court has published two sentences about fundamental rights in prisons —specially, the right of freedom—, which leads to important changes in the penitentiary*

practice. First of all, the sentences give a new content to the concept of social rehabilitation, but also they draw a clear limitation to the use of the special relation between inmates and administration. Moreover, they show a need for practical changes that have to be administrative implemented.

Keywords: Freedom of expression. Social rehabilitation. Special relation.

I. Introducción. El contexto de las resoluciones

La importancia de las resoluciones que comentamos (2) necesita ser contextualizada. Sólo de esta manera podremos ser conscientes de la relevancia de lo que ha decidido el TC a finales de enero y principios de febrero de este año. Dos son las claves para ello. De un lado, entender la limitada interpretación y aplicación práctica que tiene el concepto de reinserción social como derecho de los internos tanto en nuestro ordenamiento como en nuestra práctica jurídica. De otro lado, asumir la vigencia de la relación de sujeción especial entre la Administración Penitenciaria y los internos, en los términos reales y también limitadores en que se manifiesta. Partiendo de estas bases, de la realidad de la práctica penitenciaria, podremos entender la importancia de las SSTC, las nuevas líneas de actuación que establecen y los cambios que reclaman.

1. Concepto de reinserción. Una interpretación limitada

Según el art. 25.2 CE, «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 condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria».

La primera e importante diferencia entre nuestro sistema penitenciario y otros anteriores y contemporáneos al mismo consiste en que en nuestro contexto nacional es la propia CE la que asigna a la pena privativa de libertad, y por ende a su sistema de ejecución, una finalidad resocializadora que encaja en la tradición *preventivo-especial* de la pena (3). Indirectamente, dota de carácter constitucional a la negación del sistema penitenciario desde dentro del mismo. Las alternativas internas con las que nuestro sistema penitenciario cuenta —esencialmente, los permisos ordinarios, el tercer grado y la libertad condicional— se convierten así en la incongruencia necesaria para resolver la paradoja de la que la CE parte: pretender la reincorporación a la sociedad desde una institución cerrada. El sistema se sirve de las mismas para incorporar al condenado al medio social de manera paulatina, minimizando los efectos desocializadores que la ejecución de la pena de prisión supone (4).

No obstante, a pesar de lo que pudiera inferirse de una primera interpretación del precepto, el TC niega tanto que la reinserción social sea un derecho fundamental de los condenados como que sea la única finalidad de la pena (5). Así, ha declarado lo siguiente:

«El citado precepto constitucional (art. 25.2) no establece que la reeducación y reinserción social sea la única finalidad legítima de la pena de privación de libertad, y, en todo caso, supone un mandato del constituyente al legislador para la orientación de la política penal y penitenciaria del que no se deriva derecho subjetivo, y menos aún de carácter fundamental susceptible de amparo» (6).

Derivado de lo anterior, la concesión de los hitos penitenciarios que sirven a la resocialización y que antes referíamos —permisos, tercer grado y libertad condicional— no constituye tampoco, en la interpretación del TC, derecho subjetivo alguno del interno implicado. En concreto:

«Si bien deben quedar informados por las finalidades constitucionales de reeducación y

reinserción social, éstas no gozan de exclusividad para orientar cualquier decisión relativa a la vida penitenciaria, ni, en particular, para fundamentar la autorización o denegación de los permisos de salida, la libertad condicional o la suspensión de la ejecución de la pena» (7) .

A partir de esta interpretación, LUZÓN PEÑA, MAPELLI CAFFARENA y LEGANÉS GÓMEZ consideran que nuestro ordenamiento asume las *teorías unitarias de la pena* de ROXIN. De modo que sus diferentes finalidades se relacionan con cada una de las fases de conminación, enjuiciamiento y ejecución, estando en esta última fase muy presente la *prevención especial*, pero sin que ello suponga la negación de los restantes fines de la pena (8) . Si bien esta opción del TC se acepta como admisible dentro de las diferentes posibilidades interpretativas que el art. 25.2 CE ofrece, teniendo en cuenta la crisis del ideal rehabilitador y las teorías de la pena más modernas, la doctrina se muestra más beligerante en lo que se refiere a la consideración de la reinserción como un mandato al legislador no perteneciente al catálogo de derechos subjetivos susceptibles de amparo (9) .

MAPELLI CAFFARENA, a pesar de que reconoce una relación entre la reeducación y la reinserción y los principios rectores de la política social y económica, esgrime que la ubicación del art. 25.2 CE en el Capítulo II de ésta obedece a una intención expresa del Constituyente de elevarlo a la categoría de derecho fundamental del recluso. Sostiene, además, que «si se niega a lo expresado en el artículo 25.2 de la CE la condición de derecho fundamental, lejos de ser un elemento de dinamización se convierte en una mera declaración de buena voluntad elevada a rango constitucional, se degrada de utopía jurídica a absurdo jurídico» (10) . En esta misma línea, BUENO ARÚS ha apuntado que «falta, en mi opinión, para poder inaugurar una nueva época en nuestro ordenamiento en relación con el concepto todavía sin larga tradición del tratamiento penitenciario y de la finalidad preventivo-especial positiva de la pena, que el Tribunal Constitucional enmiende su equivocada doctrina de negar la existencia de un derecho fundamental a la reeducación y la reinserción social, manteniendo cerrados los ojos ante la ubicación concreta del art. 25 en el conjunto del texto y la sistemática de la Constitución española de 1978» (11) .

Destaca también en esta dirección la postura de TÉLLEZ AGUILERA, que vincula el necesario reconocimiento del derecho de los internos a la reinserción con dos mejoras penitenciarias: el desarrollo de un tratamiento serio, completo y adaptado a las necesidades de cada interno, y la configuración de la relación jurídica de éstos con la Administración de una manera más equilibrada, alejada de la orientación buenista que la caracteriza. En concreto, para el autor, «reconocer la existencia de un auténtico derecho a la reinserción social del delincuente, sin miedos infundados ni ambages, se torna una asignatura pendiente, que una vez superada permitiría concebirlo como un sujeto activo que exige la realización de sus derechos y no un mero sujeto pasivo de la bondad y misericordia de la Administración. Como es bien sabido, el Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha entendido que el art. 25.2 no contiene un derecho fundamental, sino un mandato al legislador para orientar la política penal y penitenciaria, mandato del que no se derivan derechos subjetivos, y, por tanto, sin desconocer la importancia que tal principio supone, este precepto no confiere como tal un derecho amparable que condicione la posibilidad y la existencia misma de la pena a esa orientación. Sin embargo, creemos que con ello nuestro Alto Tribunal ha realizado una devaluación del art. 25.2, el cual, dada su ubicación sistemática, viene a consagrar un auténtico derecho a la reinserción social y no un mero principio programático que hubiera tenido cabida en otro capítulo (el III) del Título I de la Constitución».

Siguiendo su razonamiento, negar a la reinserción la categoría jurídica de derecho fundamental, se ha debido al miedo del TC frente a las exigencias de excarcelación —mediante permisos, tercer grado o libertad condicional— que pudieran presentarse por parte de internos reinsertados al inicio o durante el cumplimiento de la condena; miedo derivado, a su vez, de una confusión de base entre dicha configuración y los diversos fines de la pena que la CE sin lugar a dudas recoge. Así, «el temor del Tribunal Constitucional a que la consagración de la reinserción como derecho fundamental propiciara la petición de no cumplimiento de la pena privativa de libertad de aquellos penados que en el momento de tener que ingresar en prisión ya se encontrasen reinsertados en la sociedad, o de quienes estando en prisión la alcanzasen, es fruto de la confusión entre los fines de la pena, por una parte, y los derechos que el condenado tiene, por otra, los cuales, según la propia

letra del precepto, le son reconocidos en cuanto «estuviere cumpliendo la misma», y en plena compatibilidad con los fines retributivos y preventivo-generales» (12) .

En este sentido cabe entender, como señala PEÑARANDA RAMOS, que el art. 25.1 CE asume una concepción mixta de la pena, sin que ello signifique necesariamente la negación del derecho a la reinserción (13) . Esto es, el reconocimiento del derecho subjetivo de los internos a la reinserción no impediría que la pena tuviera otras finalidades más allá de la prevención especial. Dicho de otro modo, es posible entender que la reinserción es un derecho subjetivo de los condenados a privación de libertad, sin que ello implique que haya que conceder, por considerarse igualmente un derecho subjetivo de los internos, los permisos ordinarios o el acceso al tercer grado o la libertad condicional que hubieran solicitado. Para esto último, y para cada caso individualizado, pueden concurrir otros fines de la pena diferentes del de la reinserción social, que justifiquen la denegación de las peticiones llevadas a cabo.

Lo anterior no es sólo posible, sino necesario. Primero, por coherencia con la ubicación sistemática del art. 25.2 en el texto de nuestra Constitución. Segundo, por las implicaciones que de ello se derivarían en términos del estatus jurídico de quien está limitado de libertad. En relación con este segundo aspecto, como refieren los autores citados, dotar a la reinserción social del art. 25.2 CE de la categoría jurídica de derecho subjetivo constituye premisa básica para lograr que el tratamiento penitenciario tenga un contenido más delimitado. Su necesaria y directa relación con la resocialización sería indiscutible, evitándose así considerar como parte del tratamiento meras actividades ocupacionales que poco tienen que ver con el fin principal de la pena (14) .

A la vez, la puesta en marcha de programas directamente relacionados con la rehabilitación de los internos no sería un mero mandato a la Administración, realizable o no según las circunstancias, económicas y de otro tipo, concurrentes en cada caso. En tanto que derecho subjetivo de los internos, poner los medios para lograr su reincorporación social sería una obligación prioritaria de la Administración Penitenciaria.

Finalmente, como también se refería anteriormente, con ello se equilibraría la relación entre Administración Penitenciaria e internos. Estos ya no serían sujetos pasivos de la voluntad de la Administración, sino que pasarían a ser ciudadanos privados de libertad, pero capacitados para reclamar aquellos programas y medidas tendentes a la consecución del derecho subjetivo que les asiste. Esto es, el reconocimiento del primer inciso del art. 25.2 CE —«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»— como derecho subjetivo de los internos, ayudaría a avanzar en el sentido de la segunda parte del mismo precepto, cuando establece que «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria». De este modo, sería este segundo inciso del art. 25.2 CE el que definiría la relación entre los internos y la Administración Penitenciaria, sustituyendo así al concepto de relación de sujeción especial que actualmente lo delimita. Veamos a qué nos referimos.

2. El peso de la relación de sujeción especial

El concepto de relación de sujeción especial tiene su cuna en Alemania, siendo en este país donde encuentra su justificación inicial y evolución histórica. El vasallaje y los vínculos de fidelidad que los reyes entablaban con sus soldados, oficiales y sirvientes constituyen su antecedente. Se trata de relaciones en las que lo oficial y lo personal se confundían, de manera que quienes así se unían al rey dependían de él enteramente. La época absolutista, si bien objetiva y despersonaliza las relaciones y vínculos entre los que sirven al rey y éste, conserva esas relaciones de especial vinculación para determinado personal al servicio del monarca. Es posteriormente, en la época de la monarquía constitucional alemana, cuando se perfila definitivamente el concepto de relación de sujeción especial.

Al igual que en otros países, la transición alemana del Estado absoluto a la monarquía constitucional persigue dotar a los ciudadanos de mayores libertades frente a un Estado que se había manifestado omnipotente. Combinando los principios democrático y monárquico, dibuja un sistema en el que el rey pasa a someterse a las decisiones del Parlamento, aunque conservando un

cierto espacio de gobierno. Espacio que en Alemania se manifiesta de modo más acentuado como vía para cimentar la unidad nacional. En este contexto, y dado que las leyes sólo podían emanar del Parlamento, los actos que emanan del rey en su parcela de gobierno se consideran al margen de lo jurídico, siendo meras actuaciones administrativas exentas de control judicial. A través de los mismos, se permite una mayor celeridad en la ejecución de sus decisiones, siendo sus destinatarios naturales los funcionarios, los soldados, y posteriormente, como consecuencia de la idea de Estado policía, los internos en centros penitenciarios.

Paralelamente, del lado de la doctrina, LABAND y JELLINEK son los primeros en acuñar el término de relación de sujeción especial, aplicándolo a los funcionarios públicos (15) . Sin embargo, interesa por su claridad la definición aportada por MAYER al referir como relación de sujeción especial aquella que «significa vínculo de dos personas desiguales desde el punto de vista del derecho, cuyo contenido lo determina la voluntad de la persona superior. En este sentido, la relación entre el Estado y el súbdito es un vínculo de sujeción importante. Pero, principalmente con esta palabra queremos designar una relación de sujeción, creada especialmente para el súbdito o más bien para el derecho público, por la cual el individuo está vinculado respecto del Estado, por efecto de la obligación general de regular su conducta conforme a un cierto interés público» (16) .

Posteriormente, el advenimiento del Estado de Derecho marca un giro importante en el concepto, pues la capacidad de gobierno del rey deja de estar legitimada y, en consecuencia, todas las actuaciones estatales han de venir referidas a una previa habilitación legal. En este sentido, y precisamente relativa al ámbito penitenciario, la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 14 de marzo de 1972 supone un hito al proclamar que «los derechos fundamentales de los internos en un establecimiento penitenciario sólo pueden ser limitados mediante o en base a una ley». La resolución se refería a un interno que consideraba vulnerado su derecho a la libertad de expresión porque las cartas que enviaba eran intervenidas en virtud de una norma administrativa. El Alto Tribunal alemán estimó sus argumentos y determinó que, con independencia del contexto relacional en que nos encontremos, los derechos fundamentales sólo pueden limitarse a través de una ley (17) .

La introducción del concepto de relación de sujeción especial en nuestro país tiene lugar en los años sesenta de la mano de GALLEGO ANABITARTE, y en una de sus acepciones más restrictivas, producto de la plena aceptación del Estado de Derecho. En este sentido, el autor señala que «el principio de legalidad debe regir en las relaciones especiales de sujeción como consecuencia de la decisión jurídico-constitucional del Estado de Derecho» (18) .

Sin embargo, tan prometedor afirmación no constituyó obstáculo para el inicio de una corriente jurisprudencial que flexibilizaba la vigencia de los derechos fundamentales y sus garantías en el marco de la relación de la Administración y los internos en centros penitenciarios (19) . Y ello a pesar de la promulgación de la LOGP, que venía más bien a alumbrar el camino contrario. Destacan en este punto diversos pronunciamientos del TC al respecto. Así, la STC de 18 de junio de 1985 refiere que:

«Es claro que el interno en un centro penitenciario está respecto de la Administración en una relación de sujeción especial de la cual deriva para aquella una potestad sancionadora disciplinaria» (20) .

De forma más extensa y clarificadora a los efectos de entender la aplicación que del principio de legalidad se realiza en el contexto sancionador penitenciario, la STC de 21 de enero de 1987 expone que:

«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 trate de la determinación de contravenciones "faltas", en el seno de una relación de sujeción especial, como es la de los internos en centros penitenciarios. (...) los internos se integran en una institución preexistente 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» (21) .

Aunque en un principio la doctrina acogió positivamente la utilización penitenciaria del concepto, en la actualidad se muestra mayoritariamente contraria a que sirva de justificación para la limitación de los derechos de quienes de por sí los tienen ya bastante restringidos (22) . De hecho, parte de la doctrina reivindica que, de existir una categoría jurídica especial en que subsumir la relación de la Administración con los internos en centros penitenciarios, ésta debiera de favorecerlos en tanto que parte débil de la misma (23) .

Y es que, desde el punto de vista de su encuadre jurídico, y dada la redacción del art. 25.2 CE, de donde se deriva la consideración de los internos como ciudadanos no excluidos de la sociedad, la defensa de las relaciones de sujeción especial en el contexto de la Administración Penitenciaria se vuelve muy forzada (24) . Máxime si tenemos en cuenta sus importantes consecuencias (25) .

Influido por las críticas y consecuencia de las propias discusiones que esta controversia ha generado en su seno, el TC parece haberse replanteado su postura y ha atemperado en mucho la que venía manteniendo (26) . En la archiconocida sentencia sobre la huelga de hambre de los internos pertenecientes a la banda GRAPO, y a pesar de permitir finalmente su alimentación forzosa, lo cierto es que el Alto Tribunal modifica un tanto su postura al precisar que «las relaciones de sujeción especial son de naturaleza imprecisa, debiendo entenderse en sentido reductivo compatible con el valor preferente que corresponde a los derechos fundamentales» (27) . Paralelamente, destaca la Sentencia de 10 de diciembre de 1991, que reclama que ha de existir una relación entre ley y restricción de derechos fundamentales aún en este tipo de relaciones (28) . A su vez, las SSTC de 11 de septiembre de 1995 y 18 de marzo de 1997 inciden en la necesidad de que el poder que se ejerce sobre los internos en base a esa relación especial se ejercite con «respeto a normas legales de estricta observancia (...) de acuerdo con la finalidad propia de dicha relación (art. 1 LOGP) y con el valor preferente de los derechos fundamentales del recluso que el art. 25.2 CE expresamente le reconoce» (29) .

Pues bien, pese a los avances jurisprudenciales destacados y las críticas doctrinales, lo cierto es que la relación entre los internos y la Administración Penitenciaria responde plenamente a los postulados de la relación de sujeción especial. De este modo, como veremos a continuación al comentar las resoluciones que originan este trabajo, muchos de los derechos fundamentales de los internos se limitan sobre la base de este concepto, sin aportar mayor explicación.

II. La STC de 27 de enero de 2020

En este contexto específico, con un derecho a la reinserción social disminuido y con la relación de sujeción especial como patrón de definición de la relación entre los internos y la Administración, la reciente STC de 27 de enero de 2020 (30) adquiere auténtica relevancia al reconocer la libertad de expresión de los internos en centros penitenciarios (31) . Veamos primero el devenir del proceso judicial acontecido para llegar a lo que entendemos como contenido a tener en cuenta como parte esencial del art. 25.2 CE, en cada una de sus dos vertientes antes desgranadas. Esto es, tanto en relación a su primer inciso sobre el derecho a la reinserción social, como en relación con el marco jurídico que regula la relación entre los internos y la Administración.

Siguiendo el texto de la propia STC, «el día 28 de marzo de 2017 el JVP n. 8 de Andalucía dictó auto desestimatorio de la queja formulada, fundamentando tal decisión en que se pretende obtener autorización para que el interno pueda ser entrevistado por un periodista y, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51.3 LOGP y 49.5 RP, dicha autorización es potestativa de la administración penitenciaria, por lo que tal potestad, al configurarse como discrecional, no constituye un derecho subjetivo del interno y encuentra como límite la interdicción de la arbitrariedad, lo cual no se produce al constatarse que el 25-04-16 el interno tuvo ocasión de mantener una entrevista con el mismo medio de información y la entrevista fue publicada el 04-06-2016».

En primer lugar, el párrafo transcrito nos da una idea de la base inicial de la que todo el análisis posterior parte: la consideración de que el derecho a la libertad de expresión del art. 20 CE no es un derecho subjetivo de los internos. Esto, que *a posteriori* llama la atención, es habitual tanto en la práctica penitenciaria como en la jurisdicción de vigilancia. Prácticamente todos los derechos, no sólo el derecho a la reinserción del primer inciso del art. 25.2 CE, se consideran de implicación progresiva, y su ejercicio depende de las necesidades de la Administración, que tiene una potestad casi omnímoda para limitarlos en función del interés común que supone la ejecución de la condena. Sobre esta idea se articula la relación de sujeción especial entre la Administración Penitenciaria y los internos que antes hemos abordado, y sobre esta idea se justifica la restricción de derechos fundamentales como es el caso (32) .

Como vemos, en la práctica, la interpretación disminuida que el TC ha realizado sobre el derecho a la reinserción social recogido en el primer apartado del art. 25.2 CE se ha extendido sobre el resto de los derechos de los condenados a privación de libertad. A su vez, a través del concepto de relación de sujeción especial, se ha alcanzado una interpretación también muy limitada del segundo apartado del art. 25.2 CE. De esta manera, los derechos fundamentales de los internos no se limitan bajo los estrictos parámetros de constitucionalidad que marca este precepto, sino en base a la mera pervivencia de la relación de sujeción especial y, por ello, con mucha mayor facilidad y menor rigor jurídico.

Continuando con el contenido de la sentencia y el proceso que da lugar a la misma, el 7 de abril de 2017 el interesado interpuso recurso de reforma contra el auto anterior porque, «habiéndose denunciado la infracción de derechos fundamentales, no existía en la resolución impugnada motivación alguna sobre la adecuación de la decisión adoptada por el centro penitenciario a los derechos cuya infracción se denuncia». A su vez, relativo a algo que sucede habitualmente en el devenir penitenciario ante el JVP, «no se había dado traslado al interno del informe del centro penitenciario antes reproducido, siendo ello relevante porque en él se habían introducido hechos nuevos —referidos a la existencia de una entrevista anterior— que no se habían consignado en el acuerdo denegatorio impugnado, por lo que no se tuvo la ocasión de contestar al respecto, al no haber formado parte del debate inicial».

Se observa cómo la rebaja en la categoría jurídica de los derechos de los internos repercute como si de un espejo se tratara en el procedimiento que ha de proteger el ejercicio de dichos derechos en la prisión. Así, no hay suficiente motivación de la resolución administrativa, ésta tampoco se produce en sede judicial, y, en el caso de que la Administración Penitenciaria aporte en sede judicial informes sobre su actuación —lo que es muy habitual—, no se promueve la contradicción. En definitiva, si al objeto de protección no se le dota del estatus jurídico adecuado, es muy complicado que el procedimiento destinado a su protección se adecúe a lo que de otro modo sería exigible.

Para el supuesto objeto de análisis, el JVP estimó efectivamente el recurso de reforma interpuesto, declarando nulo el auto anterior al entender que concurría indefensión en el interno. Indefensión derivada a su vez de la ausencia de contradicción, por no haber tenido el interno acceso al informe emitido por la Administración Penitenciaria y aportado en sede judicial. Sin embargo, de nuevo, como claro ejemplo de la práctica habitual en el procedimiento penitenciario, y la sutileza de las limitaciones que se han de ir sorteando, el JVP considera impertinentes las pruebas propuestas por el interesado para llevar a cabo la contradicción. Vemos con ello cómo se reconoce formalmente el derecho a rebatir, pero sin otorgar al interno las herramientas necesarias para que la contradicción que sí se le permite, le habilite, no ya para demostrar que efectivamente pueda tener razón, sino simplemente para alcanzar el fondo del asunto y exponer sus argumentos en relación con el mismo. En consecuencia, contra este auto, la parte actora interpone recurso de apelación en el que se señala que no basta con que se dé «conocimiento de la existencia de un elemento nuevo en el enjuiciamiento a efectuar por el JVP —los informes que había enviado la Administración—, si no se le da, simultáneamente, la oportunidad de rebatirlo mediante la práctica de la prueba solicitada».

Como respuesta, la AP de Córdoba, en Auto de 9 de junio de 2017, desestima el recurso de apelación interpuesto, al entender que «la estimación del recurso de reforma que se había producido debía llevar a retrotraer las actuaciones del juzgado hasta el momento inmediatamente

anterior a decidir», por lo que por el juzgado debía proceder a dictar una nueva resolución una vez que el recurrente conociera el informe emitido por la dirección del centro penitenciario y, si lo estimara conveniente, alegara al respecto lo que tuviera por conveniente. En cuanto a la prueba denegada al interno, señalaba la Audiencia que podría solicitarse de nuevo tanto si se recurre en reforma la resolución que se dicte, como posteriormente, si nuevamente es denegada, en apelación».

Finalmente, por parte del JVP se reiteró en resolución posterior lo que era su posición inicial: que las comunicaciones como las solicitadas son de carácter discrecional por el interno y que se podía prever un mal uso de la misma sobre la base de lo dicho en la entrevista que sí se había llevado a cabo. Por su parte, la AP en auto de 26 de diciembre desestima el recurso de apelación por entender que «resulta creíble» que las opiniones vertidas por el apelante en la entrevista publicada un año antes hubieran atentado el orden y la buena marcha regimental del centro.

Como vemos, nuevamente, y como consecuencia de la interpretación tan restrictiva de los derechos de los internos y la pervivencia de la relación de sujeción especial, se rebaja tanto la categoría jurídica del derecho protegido —derecho a la libertad de expresión—, como el rigor del procedimiento que tiene por objeto su protección. A pesar de que la AP está en presencia de la posible afectación de un derecho fundamental, se califica que su limitación es discrecional desde el punto de vista administrativo. Por ello, al analizar dicha limitación, no aplica el juicio de proporcionalidad que el TC exige para la restricción de derechos fundamentales. Tan sólo observa que lo que la Administración Penitenciaria aportó en su informe resulta «creíble», sin entrar a realizar la valoración jurídica de calado que requiere el supuesto de hecho que se le presenta.

Al margen de otras mejoras concretas que el devenir transcrito debiera suponer y que luego apuntamos, destacamos en este momento el vuelco que la STC comentada supone en términos de protección de los derechos fundamentales de los internos. Lo anterior en íntima relación con los dos parámetros básicos que contextualizan la resolución analizada y que expusimos antes: la necesaria consideración de la resocialización de los internos como derecho subjetivo de los mismos y la obligada articulación de la relación de los internos con la Administración en los estrictos términos del segundo inciso del art. 25.2 CE.

Comenzando por esto último, y a diferencia de lo que decíamos que es habitual en la práctica de la Administración Penitenciaria, la STC determina que cualquier derecho fundamental de un interno sólo puede limitarse sobre la base del propio art. 25.2 CE cuando contempla que «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria». En consecuencia, para la limitación de un derecho fundamental de un interno en un centro penitenciario ha de concurrir un interés legalmente reconocido, ha de ser necesario para un fin concreto y no ha de existir otro medio menos gravoso de alcanzar el mismo. Aspectos todos estos que no han sido analizados en ninguna de las resoluciones que se recurren y que motivan la concesión del amparo por parte del Tribunal Constitucional. Utilizando sus palabras:

«el marco normativo constitucional, de acuerdo con el cual un condenado a pena de prisión recluido en un establecimiento penitenciario puede ejercer su libertad de expresión e información, no viene determinado únicamente por lo dispuesto en el art. 20 CE, sino además por el art. 25.2 CE, pues es este precepto el que constituye la norma específica aplicable a los derechos fundamentales de los reclusos que adquieren un status propio que se configura, de acuerdo con este último precepto constitucional, como una relación de sujeción especial».

Por tanto, en la limitación de los derechos fundamentales no sirve alegar la existencia de una relación de sujeción especial vacía de contenido, como hemos visto que sucedía en el supuesto de hecho que da lugar a la resolución comentada. Más bien al contrario, el concepto de relación de sujeción especial adquiere sentido en los términos del art. 25.2 CE, segundo inciso.

Si lo anterior ya es relevante, más aun lo que contempla el propio TC cuando continúa delimitando el contenido de este precepto. Así, el TC considera el respeto a los derechos

fundamentales de los internos, conforme a los parámetros expuestos del art. 25.2 CE, como contenido esencial para lograr el fin de la reinserción social que ese mismo precepto recoge. En definitiva, la segunda parte del art. 25.2 CE sirve para completar la primera. De nuevo, de acuerdo con el texto de la sentencia:

«Tampoco ha de desdeñarse la incidencia sustancial que el ejercicio de estos derechos puede tener en el desarrollo de la personalidad de los internos, que viene también destacado en el art. 25.2 CE y que adquiere suma relevancia en orden al cumplimiento de la finalidad, no exclusiva, de la reinserción social de las penas privativas de libertad que establece el primer inciso de dicho artículo».

Finalizamos este apartado con lo antes expuesto como contexto penitenciario de las resoluciones que abordamos. Como dijimos, el reconocimiento del derecho a la reinserción social como derecho subjetivo de los internos equilibraría la relación entre Administración Penitenciaria e internos. Estos pasarían, de ser sujetos pasivos de la voluntad de la Administración, a ciudadanos privados de libertad, pero capacitados para reclamar aquellos programas y medidas tendentes a la consecución del derecho subjetivo que les asiste, rebajando así la vigencia de la relación de sujeción especial. Esto es, el reconocimiento del primer inciso del art. 25.2 CE —«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»— como derecho subjetivo de los internos, ayudaría a avanzar en el sentido de la segunda parte del mismo precepto cuando establece que «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria».

Lo que nos dice ahora el TC en la sentencia analizada es que, además de lo anterior, las dos partes del art. 25.2 CE se retroalimentan en el sentido contrario. Es decir, reconocer que «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria» y establecer que la Administración Penitenciaria ha de moverse dentro de este marco jurídico, favorece, como no podía ser de otro modo, el desarrollo de la personalidad de los internos como premisa básica de la reinserción social que se contempla en el primer inciso del mismo artículo. Se avanza así en la configuración de un contenido más definido y más jurídico del concepto a la reinserción social, en el que posteriormente incidiremos.

III. La STC de 10 de febrero de 2020

En estrecha relación con la STC de 27 de enero, la resolución del Alto Tribunal que ahora abordamos reafirma la anterior, y entendemos que la complementa de manera relevante al destacar un aspecto adicional a la misma. Si seguimos los antecedentes de la sentencia:

«a) El 21 de diciembre de 2017 (...) redactó de propia mano y en mayúsculas un escrito, expresando en el encabezado que el destinatario era el Ministerio del Interior, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Inspección Penitenciaria. En el mismo se solicitaba la apertura de un expediente administrativo para depurar responsabilidades porque no se le habían hecho llegar requerimientos de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del Colegio de Abogados de Madrid. Tales requerimientos le habían sido enviados en correo certificado y la falta de entrega habría provocado «un conato de archivo de diversos procedimientos» ante diversas instancias judiciales y ante el Tribunal Constitucional, lo que podría suponer la comisión de «delitos punibles tanto en el ordenamiento penal como en el administrativo» (...) Relataba que los requerimientos se realizan por correo certificado, estando seguro de que «no consta que yo los haya recibido, y estando seguro también de que alguno de los secuaces asignados por la secretaría general de instituciones penitenciarias para la recepción y reparto de dichos certificados sí que los ha recibido y se ha encargado diligentemente de no hacérmelos llegar» (sic) (...).

b) *El reclamante redactó otro escrito remitido al mismo destinatario el 18 de enero de 2018, en el cual consideraba que se había producido la nulidad en la formación de la comisión disciplinaria y en la tramitación de un expediente disciplinario contra él. Alegaba que en el seno de un expediente disciplinario compareció el 30 de noviembre ante la comisión disciplinaria, que debe estar formada por el director y otros seis miembros, pero «en lugar de dicha formación me encuentro con tres individuos» (...); y que, «al no identificarse, no puedo asegurar la presencia o ausencia del jurista, pero como aquello más que una comparecencia era una inquisitoria, la indefensión está asegurada» (...).*

c) *Dichos escritos aparecen sellados en el módulo del centro penitenciario y fueron leídos e intervenidos por el subdirector de seguridad del mismo, el cual el 19 de enero de 2018, remitió al director del centro un parte por cada escrito (...).*

d) *El director del establecimiento penitenciario, a la vista de dichos partes, acordó por resolución de 19 de enero de 2018, la iniciación de un procedimiento sancionador (...). La comisión disciplinaria del centro penitenciario de Murcia, el mismo día 8 de febrero de 2018, adoptó un acuerdo sancionador, por el que (...) se impone al interno la sanción de privación de paseos y actos recreativos comunes durante 30 días, como autor de una falta grave del art. 109 a) RP.*

e) *El interno interpuso recurso de alzada contra el acuerdo sancionador dirigido al JVP de Murcia n. 1, en el que consideraba vulnerados sus derechos constitucionales al secreto de las comunicaciones, a la libertad de expresión y al derecho a utilizar los medios pertinentes para su defensa (...).*

f) *Por auto de 20 de marzo de 2018 el JVP de Murcia n. 1 estimó en parte el recurso del interno al considerar que si bien la expresión «secuaces» del primer escrito y la expresión «inquisitoria» del segundo, en el contexto en que se emplean son ofensivas y no están amparadas por la libertad de expresión, no tienen la gravedad que sería necesaria para estimar, como hace el acuerdo sancionador, que las mismas constituyen una falta grave (...) por lo que la infracción que debe entenderse cometida es la leve del art. 110 a) RP que consiste en «faltar levemente a la consideración debida». Y en consecuencia reduce la sanción a 3 días de privación de paseos y actos recreativos comunes».*

Si bien el interno interpuso recurso de reforma contra el auto anterior, el JVP de Murcia reiteró sus argumentos entendiendo que no se había conculcado ninguno de los derechos fundamentales alegados.

La resolución del TC merece el aplauso por los fundamentos jurídicos que emplea y pasamos a comentar. Sin embargo, no podemos dejar de destacar que sólo la lectura de los antecedentes de hecho merece una reflexión. Para cualquier persona que se desenvuelva en el derecho, el relato de los hechos transcritos rezuma, en cada uno de los pasos que da la Administración, una actuación pública que no busca la resolución del fondo del asunto en términos de justicia material y efectiva, sino sólo el respeto absoluto a lo hecho y el deseo inequívoco de tener la razón. Es más, cuando en sede jurisdiccional se corrige la actuación administrativa tampoco se llega a la solución justa. El JVP, en una actitud tristemente habitual en esta jurisdicción, busca una especie de café para todos y, sabiendo que el rigor administrativo ha sido excesivo, se niega a valorar el fondo del asunto —la posible vulneración de los derechos fundamentales—, arriesgándose con ello a dar la razón al interno.

Analizando ahora de forma más concreta los fundamentos jurídicos que el TC aporta para, como en la STC de 27 de enero, conceder el amparo al interno recurrente, destacamos que se reconduce de nuevo el concepto de relación de sujeción especial a los términos del segundo inciso del art. 25.2 CE. De modo que una restricción de derechos fundamentales sólo es posible si así lo exige el fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. Debiéndose además y en todo caso desarrollar el juicio de proporcionalidad en dicha posible restricción que, una vez más, ni la Administración ni la propia jurisdicción de vigilancia han llevado a cabo en el caso expuesto.

Por ello, sustituyendo tanto a la Administración, como especialmente al JVP encargado de velar en primer lugar por el respeto de los derechos de los internos, el TC analiza si se cumplen los

criterios del referido juicio de proporcionalidad. Si, en el caso concreto, concurre un interés legalmente reconocido que justifica la limitación de un derecho fundamental, si esa limitación es necesaria para un fin concreto y si no existe otro medio menos gravoso de alcanzar el mismo. De este modo, para el derecho fundamental del secreto de las comunicaciones, el TC entiende que no se conculca este derecho en la medida en que el interno interpuso las quejas en instancia abierta, y los funcionarios que leyeron las mismas lo hicieron bajo el imperativo profesional que requiere su tramitación. Sin embargo, en cuanto al derecho a la libertad de expresión, y como para el caso que abordaba la resolución anterior, el TC entiende que no se cumplen los parámetros exigibles para la limitación del mismo. Ni la realización de una entrevista con un periodista en el primer caso, ni las concretas expresiones manifestadas por el interno en este que ahora nos ocupa, conculcan un interés legalmente protegido, como podría ser el de la seguridad, de manera concreta. A su vez, tampoco puede entenderse que vulneren la honorabilidad de las instituciones, ni de las personas que las representan. Más bien al contrario, y en este segundo caso de forma clarificadora, se trata de críticas vertidas por el mal funcionamiento de una organización que, antes que para iniciar un procedimiento disciplinario, han de servir para enmendar la actuación administrativa desviada.

Y he aquí el aspecto adicional que creemos que esta resolución de 10 de febrero aporta sobre la anterior de 27 de enero. El TC, en un claro intento de reprender la actuación administrativa, apunta que «merece desaprobación la reacción de quienes teniendo el deber de garantizar los derechos de los internos en el Centro Penitenciario así como de investigar la realidad de los graves excesos denunciados, desconocieron el derecho a la libertad de expresión del recurrente, la finalidad primordial de la pena y del régimen disciplinario, desalentando al demandante de amparo y por extensión al resto de los internos en el ejercicio de su derecho a formular quejas y poniendo en peligro el imperativo de todo Estado de Derecho por el que la Justicia no se debe detener en la puerta de las prisiones (STED de 28 de junio de 1984, caso Campbell y Fell)».

Ello más aún si atendemos a la concreta situación en que se encontraba el interno denunciante y respecto del que la excesiva actuación de la Administración no sólo acarreó consecuencias disciplinarias, sino también de orden tratamental en lo relativo a los tiempos de cumplimiento de la condena. Si atendemos al escrito de alegaciones inicial ante el JVP de Murcia n. 1, el propio interno hace referencia a las repercusiones que todo este devenir procesal le ha ocasionado. En concreto, «todo este asunto me tiene 102 días sin poder disfrutar de permiso después de haber salido 27 días desde el 25 de julio. Se me ha interrumpido mi evolución penitenciaria, se me ha denegado un grado al que, predicando con el ejemplo me había hecho merecedor y ateniéndome a la definición de la RAE, esto es tortura mental. En los 130 días de condena que restan tenía que estar rehaciendo mi vida y no defendiéndome de absurdas acusaciones (...)».

En definitiva, la queja que planteó un interno ante la Inspección Penitenciaria, en lugar de llevar a la solución del mal funcionamiento administrativo que en dicha queja se denunciaba, derivó en la imposición de un parte disciplinario. Sin duda, un claro síntoma de que las quejas de los internos nos molestan. Al respecto, se impone un cambio de mentalidad en el que posteriormente incidiremos.

Los internos, cuando se quejan, ni atacan a la Administración Penitenciaria, ni a los profesionales que formamos parte de la misma. Lo que hacen es ejercer su derecho dentro de la esfera jurídica que les protege como ciudadanos, mostrando su desacuerdo con una decisión administrativa que no les favorece, o quejándose, como era el caso, por un mal funcionamiento de lo público. En el primero de los casos, si la actuación administrativa ha sido la correcta, nada ha de temerse. En el segundo, cualquier organización inteligente consideraría el contenido de la queja para, en derecho y de acuerdo a los cauces establecidos, proceder a corregir el error denunciado. Algo muy profundo falla, algo de mucho calado, si la organización no sólo no corrige el error señalado, sino que castiga a quien lo ha detectado y sufre sus consecuencias.

IV. Las importantes consecuencias prácticas

Necesariamente, las resoluciones comentadas han de surtir importantes efectos y cambios en el terreno práctico, o, al menos, han de impulsarlos. Esto tanto en relación con lo que definimos como

contexto de las mismas —el actual concepto de resocialización y la vigencia de la relación de sujeción especial—, como en otros ámbitos no abordados en este trabajo pero que también merecen ser comentados.

1. Hacia un nuevo concepto de resocialización

En primer lugar, y urgentemente, necesitamos encontrar un concepto de resocialización que permita trabajar en pos de la reincorporación social de los condenados a privación de libertad de una manera más objetiva y con mayor seguridad jurídica para todas las partes intervinientes en el proceso —principalmente, los internos y la Administración Penitenciaria—. A estos efectos, la consideración de la resocialización del art. 25.2 CE como mero mandato al legislador no es suficiente.

Al inicio vimos cómo la doctrina abogaba por considerar la resocialización como derecho subjetivo de los internos y equilibrar así la relación entre la Administración y estos. Recordando lo ya expuesto, a través de la interpretación del primer inciso del art. 25.2 CE como derecho subjetivo podríamos alcanzar verdaderamente lo que se establece en el art. 25.2 CE, segundo inciso. El que «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» sea un derecho y no un mero mandato programático, contribuye a que «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma» goce «de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria».

En sentido inverso, al analizar la STS de 27 de enero, hemos observado que el TC determina que la restricción de los derechos fundamentales de los internos de acuerdo con lo previsto es el art. 25.2 CE, segundo inciso, resulta básico para alcanzar la rehabilitación de quien está privado de libertad. Sólo procurando un trato a los internos que posibilite el ejercicio más amplio de sus derechos estaremos en disposición de trabajar en pos de su auténtica recuperación social. Sólo tratándoles como ciudadanos de pleno derecho, limitados sólo en aquello que exige el cumplimiento de la sentencia, estaremos en la posición de partida para lograr que se comporten como tales una vez se produzca su excarcelación.

En atención a lo anterior, tenemos las premisas para comenzar a objetivar el concepto de resocialización desde parámetros jurídicos. Si la resocialización del condenado es un derecho, y éste se manifiesta principalmente por el fomento del ejercicio de sus derechos fundamentales, el contenido de este concepto tan ambiguo puede interpretarse en términos más precisos. Así, en lo relativo a la decisión de una Junta de Tratamiento sobre la concesión de un permiso, habría que valorar si la restricción del derecho a la libertad del interno —y otros que se relacionan con el disfrute del permiso, como el derecho a la vida familiar—, está legalmente previsto —por ejemplo, en base a razones de seguridad y tratamiento—, está justificado de forma concreta para ese caso y momento y es proporcionado al fin que se desea alcanzar. Esto es, la valoración a realizar tendría un componente altamente jurídico y no tan subjetivo como actualmente ocurre. La misma lógica podría seguirse en relación con otras decisiones administrativas tan relevantes desde el punto de vista de los derechos de los internos, como las relativas al acceso al tercer grado, la libertad condicional, etc. Y todo ello sin rechazar lo que el TC ha establecido en su interpretación del art. 25.2 CE sobre los diferentes fines de la pena que, además del de la prevención especial, se reconocen en dicho precepto y han de ser tenidos en cuenta a lo largo del cumplimiento.

La propuesta que realizamos creemos que está en consonancia con la evolución que el concepto de resocialización está teniendo en el ámbito europeo y cuya mención nos sirve de ejemplo de la evolución que reclamamos. En primer lugar, en el ámbito del TEDH, la *Doctrina Vinter* (Sentencia de la Gran Sala de 09.07.13) refuerza la consideración del derecho a la rehabilitación como derecho de los internos, incluso para el caso de condenados a penas de larga duración (33). De acuerdo con la misma, en los supuestos de cadena perpetua, el empleo de unos parámetros de revisión predecibles y claramente orientados a la rehabilitación del condenado es esencial para que la revisión de la pena puede ser efectivamente cierta. Esto es, la resocialización adquiere tintes de auténtico derecho y requiere unos parámetros de cumplimiento definidos de forma precisa que conviertan este derecho en una posibilidad real (34).

En segundo lugar y en la misma línea, destacan dos importantes resoluciones del Tribunal Constitucional Alemán de 17 y 18 de septiembre de 2019 (35) , en las que se vincula la concesión de permisos de salida a la no desocialización de los condenados. Con ello se distingue, dentro del derecho a la reinserción social, dos vertientes diferentes. De un lado, una vertiente subjetiva, consistente en el derecho al tratamiento y a la consiguiente rehabilitación social si el tratamiento tiene resultado positivo. De otro lado, una vertiente objetiva en forma de derecho a la no desocialización por el paso del tiempo durante el cumplimiento de la condena, con independencia del resultado arrojado por el tratamiento desarrollado, incluso de que éste se hubiera llevado a cabo. De nuevo, una vía a explorar en este camino de dotar a las decisiones administrativas de un fundamento objetivo y controlable.

2. ¿Es necesaria la relación de sujeción especial?

Además de lo anterior, pero en íntima relación con ello, tanto la resolución de enero como la de febrero de este año, reconducen el concepto de relación de sujeción especial que une a la Administración Penitenciaria con los internos al marco constitucional del art. 25.2 CE, segundo inciso. De acuerdo con el mismo, «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria». En este sentido, los derechos fundamentales de los internos sólo pueden limitarse si ello es necesario para el cumplimiento de la condena; si dicha necesidad está prevista en la sentencia o en la LOGP; si la motivación de la limitación se lleva a cabo de forma concreta, fundamentada y tras haber realizado el juicio de proporcionalidad que la restricción de todo derecho fundamental requiere.

Siendo esto así, nos preguntamos si es lógico seguir empleando términos como el de relación de sujeción especial en el medio penitenciario. Si a partir de ahora, y como indica el TC, el concepto de relación de sujeción especial ha de leerse en los términos del segundo inciso del art. 25.2 CE, y si ya contamos con el propio art. 25.2 CE, creemos sinceramente que tanto la Administración, como la jurisdicción de vigilancia, debieran prescindir del mismo para fundamentar cualquier restricción de derechos de los internos y, en su lugar, realizar el análisis de legalidad, necesidad y proporcionalidad que el TC exige.

Para ser conscientes de la importancia de lo que reclamamos, es necesario acudir a la práctica. Tanto en sus orígenes, como en el empleo que se le ha dado posteriormente, el concepto de relación de sujeción especial ha servido para limitar los derechos de determinados grupos de ciudadanos al margen de la legalidad. De este modo, en el medio penitenciario, el mero concepto de relación de sujeción especial ha servido para, habitualmente y sin más argumento adicional, limitar los derechos de los internos en el sentido pretendido por la Administración (36) .

Vemos por tanto que su empleo contradice frontalmente lo establecido por las resoluciones del TC abordadas, pues son escasos los supuestos en que su aplicación se reconduce a los términos del art. 25.2 CE, segundo inciso. Es decir, los derechos de los internos se limitan porque existe una relación de sujeción especial entre ellos y la Administración, no porque, llevado a cabo el examen jurídico pertinente, sea legal, necesario y proporcional restringir un determinado derecho.

Como analizamos al principio, el concepto de relación de sujeción especial no está incluido en ningún texto normativo, es anterior a los mismos, y *per se* tiene la finalidad contraria a la del art. 25.2 CE, segundo inciso. Mientras que este pretende que no haya limitación de derechos al margen de la ley, la relación de sujeción especial nació justamente para permitir un cierto margen de actuación de la Administración al margen de la legalidad. Por ello, y a pesar de los esfuerzos del TC por ligar el contenido de la relación de sujeción especial a los términos concretos y precisos de nuestro texto constitucional, su pervivencia no puede más que llevar a confusión y retroceso interpretativo, dando plena vigencia a tiempos jurídicos ya pasados.

3. Por un auténtico procedimiento penitenciario

Como anunciamos al inicio de este apartado, además de los cambios estructurales ligados al concepto de resocialización y al uso del concepto de relación de sujeción especial, las resoluciones comentadas ponen el foco de atención en otros asuntos también relevantes. El primero de ellos

deriva de su capacidad de ejemplificar de una manera inmejorable la necesidad que existe en cuanto a mejorar las garantías jurídicas en la protección de los derechos fundamentales de los internos en la jurisdicción de vigilancia (37) .

En ambos supuestos, y después de pasar por todas las instancias de protección judicial posibles, es el TC el que ha de estimar que efectivamente se ha producido una vulneración del art. 20 CE al no permitir a un interno comunicar con un medio de prensa, y al tramitar como expediente disciplinario lo que suponía una queja. Ninguna de las instancias previas —ni el JVP, ni la AP en el primero de los casos (38) — había entrado al fondo del asunto de forma concreta. Y si en alguna de las resoluciones podemos decir que se analizó con mayor profundidad la situación de hecho, se dieron por buenos los argumentos de la Administración Penitenciaria sin constatar la auténtica realidad de los mismos y sobre la mera credibilidad que estos ofrecieron.

Sin embargo, no se trata únicamente de reformar la DA 5ª LOPJ y articular el procedimiento penitenciario a través de una norma específica que se muestre más eficaz en la protección de los derechos de los internos. No sólo se trata de cambios técnicos (39) . La jurisdicción penitenciaria debiera replantearse el sentido, finalidad e importancia del control que realiza. También del lado judicial, como hemos exigido para la Administración, se impone un cambio de mentalidad. A lo largo de sus años de ejercicio, los JJVP han asumido el argumento de la relación de sujeción especial como propio, quedándose en un análisis meramente formal de los asuntos que les llegan sin ahondar en lo acaecido. Si repasamos de nuevo las resoluciones comentadas, en que se estaba denunciando la vulneración de un derecho fundamental, muchos de los argumentos jurídicos empleados no son sólo inadecuados, sino que generan sonrojo. Denotan una falta de interés en cambiar dinámicas de funcionamiento tremendamente arraigadas en el ámbito penitenciario, pero no por ello justas. Sin duda, contribuye a esta situación el contar con un concepto de relación de sujeción especial que, *a priori*, todo lo justifica.

En los supuestos aquí comentados, lo anterior se hace aún más evidente, si tenemos en cuenta que la Jurisprudencia del TEDH hace tiempo que había dado el paso que nuestro TC ha dado ahora. Son numerosos los casos en los que el TEDH ha determinado que el derecho a la libertad de expresión sigue vigente en prisión [entre ellos, Yankov v. Bulgaria, 2003, § 126; Donaldson v. the United Kingdom (dec.), 2011, §§ 18-19], exigiendo para su restricción el análisis de legalidad, necesidad y proporcionalidad que el TC nos recuerda [Nilsen v. the United Kingdom (dec.), 2008, §§ 49-50] (40) .

Por ello, se pueden cambiar las normas, mejorar los múltiples errores de técnica jurídica que hoy en día caracterizan el procedimiento ante la jurisdicción penitenciaria. Sin embargo, si los JJVP no dan importancia a su oficio, a conocer a los internos y las sutiles formas de funcionamiento del aparato administrativo del que son, no olvidemos, instancia de control, no pasaremos del mero análisis formal que nos dirá, invariablemente, que todo está bien como está.

4. El papel del jurista de prisiones

En otros trabajos hemos defendido la posición de los juristas como instrumentos clave en la consecución de la resocialización de los internos (41) . En contra de las voces que limitan su función a las tareas más burocráticas, y al margen de cualquier tipo de tratamiento, creemos firmemente que la figura del jurista está por explorar y explotar. Desde el punto de vista más terapéutico, el jurista sirve para explicar a los internos la realidad administrativa que tanto les afecta. Igualmente, puede contextualizar muchas de las medidas específicas a implementar con la población reclusa, su sentido y finalidad dentro de la ley. Desde el punto de vista de la gestión, los Juristas son pieza esencial para que los acuerdos que se adopten en un órgano colegiado del centro penitenciario lleguen a la autoridad decisoria de forma motivada y fundamentada (42) . A su vez, no hay que olvidar la importante labor de asesoría que debieran ejercer sobre los múltiples asuntos de diferentes órdenes jurídicos que a diario se reciben en un centro penitenciario (43) .

Ahora, al hilo de las dos resoluciones comentadas, es necesario también destacar el necesario papel de los juristas como garantes de los derechos de los internos en el sentido que el TC ha destacado. Llama la atención que en ambas resoluciones el Ministerio Fiscal haya defendido la postura de los internos y que, sin embargo, puede ser sólo porque no se mencione, no consten votos contrarios o votos particulares a las decisiones administrativas que se adoptaron. Esto

especialmente en el supuesto que aborda la STC de 10 de febrero de 2020, que parte de una decisión que emana de un órgano colegiado del que el Jurista es parte.

No negamos que puede ser siempre el pepito grillo de una Administración como la que describen las sentencias comentadas —para un jurista y para cualquier buen profesional—. El compañerismo mal entendido, el corporativismo y en muchas ocasiones el mero mimetismo con el ambiente, provocan que los juristas seamos, en el mejor de los casos, meros observadores de las desviaciones jurídicas que se producen en los centros. Evidentemente, no se trata de estar en contra de toda decisión que se adopta, sino de conseguir el equilibrio. En definitiva, nuestra tarea debiera incluir el ser agentes transformadores de la cultura jurídica de la prisión, recordando los aspectos que el TC recoge en sus sentencias. Esto es, los internos siguen siendo sujetos de derechos y su restricción ha de darse sólo bajo circunstancias específicas. En concreto, las que derivan del juicio de legalidad, proporcionalidad y necesidad que el TC recuerda.

V. Conclusiones

Cerramos este trabajo técnico abogando por algo que es más emocional y educativo, y que ya hemos anunciado y reclamado: el necesario cambio de mentalidad institucional y a nivel individual, profesional. Tanto la Administración Penitenciaria, como los profesionales de la misma, entendemos en muchas ocasiones la queja de los internos como un ataque personal. Bajo actitudes de este tipo rezuma el pensamiento de «no sólo han delinquido, sino que encima pretenden quejarse de algo que la Administración les ha hecho». Si queremos que los internos se comporten como ciudadanos capaces de vivir en libertad, de tomar decisiones dentro del marco legal, tenemos que empezar por tratarles —esto es el verdadero tratamiento— como tales, como seres humanos plenos en derechos y capaces de razonar. Sólo desde el respeto conseguiremos que lleguen los cambios. Mientras este cambio de mentalidad no se produzca, son irrelevantes las modificaciones normativas que llevemos a cabo.

La ejecución de la sentencia no debiera entenderse en esta dicotomía tan habitual entre Administración Penitenciaria e internos, ese tan manido «bueno contra malos». Es normal que los internos se rebelen. Por definición, nadie quiere estar en una prisión. Lo que no es lógico es que los profesionales penitenciarios caigamos en esa trampa defensiva. Los internos son nuestra razón de ser. Sin ellos, sobramos. Y nuestra actuación profesional, nuestra actitud en el trabajo, ha de estar motivada por conseguir su autonomía, su pensamiento crítico dentro de la norma.

Las SSTC de 27 de enero y de 10 de febrero muestran cómo el interés de la Administración Penitenciaria se centra más en perseguir al interno con cierta autonomía, que en analizar si lo que el interno pide tiene cabida dentro del marco jurídico —realizar una entrevista—, o en corregir los errores administrativos que se habían producido y denunciado en el segundo de los supuestos abordados. Con ello, los efectos de la condena penal se expanden y al interno se le trata como perenne objeto de castigo, en lugar de como lo que es: ciudadano privado de libertad, pero a la vez, y perfectamente, sujeto activo justamente interesado en un procedimiento administrativo.

Como le recuerda a la portera el personaje de Kakuro Ozu en la brillante película *La elegancia del erizo*, una misma persona puede tener varias cualidades. Ser interno, estar privado de libertad en un centro penitenciario, no está reñido con ser parte interesada en un procedimiento administrativo o judicial que ha de respetar todos los derechos de dicho interno en tanto sean compatibles con la condena. Ello con independencia de que el ejercicio de sus derechos, lo que a través de ese ejercicio persiga y transmita, guste o no a la Administración. Esto es lo que viene a decir el art. 25.2 CE.

- (1) Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de I+D+i «La ejecución de las penas por delitos de terrorismo» (RTI2018-095375-B-100), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España.
- Ver Texto
- (2) Un resumen de las mismas se encuentra disponible en SOLAR CALVO, P., y LACAL CUENCA, P., «Las Sentencias del TC de 27 de enero y 10 de febrero en materia penitenciaria. Un cambio que ha de ser impulsado», *Legal Today*, 12.03.20.
- Ver Texto
- (3) Sobre la importancia de esta constitucionalización, ANDRÉS LASO, A., *Nos hará reconocernos. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: origen, evolución y futuro*, Premio Nacional Victoria Kent 2015, Ministerio del Interior, Madrid, 2016, pp. 116-119.
- Ver Texto
- (4) Exponen la discusión doctrinal en cuanto al contenido de los términos que el art. 25.2 CE emplea — reeducación y la reinserción— y su relación con el fin que se pretende asignar a la pena, MUÑOZ CONDE, F., «La resocialización del delincuente: análisis y crítica de un mito», *Libro Homenaje a Antón Oneca*, Universidad de Salamanca, 1982; bajo el mismo título en *CPC*, n. 7, 1979, p. 95 y ss.; DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L., *El trabajo penitenciario resocializador*, Caja de ahorros provincial de Guipúzcoa, San Sebastián, 1982; MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Bosch, Barcelona, 1983, pp. 150 y ss. Igualmente, GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., «Funciones y fines de las instituciones penitenciarias», en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.) y BAJO FERNÁNDEZ, M. (Coord.), *Comentarios a la Legislación Penal*, t. VI, vol. I, Edersa, Madrid, 1986, pp. 28 y ss.; BUENO ARÚS, F., «La resocialización del delincuente adulto normal desde la perspectiva del derecho penitenciario», *Actualidad Penal*, n. 5, 1987, pp. 233 y ss.; GARCÍA GARCÍA, J., «Tratamiento penitenciario», en CLEMENTE DÍAZ, M. y SANCHA MATA, V., *Psicología social y penitenciaria*, Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid, 1989; CID MOLINÉ, J., «Derecho a la reinserción social (consideraciones a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional en materia de permisos)», *Jueces para la democracia*, n. 23, Madrid, 1998, pp. 38-39; TAMARIT SUMALLA, J. M., GARCÍA ALBERO, R., RODRÍGUEZ PUERTA, M. J., SAPENA GRAU, F. (Coords.), *Curso de Derecho penitenciario*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 48-52; ARANDA CARBONEL, M. J., *Reeducación y Reinserción Social*, tesis doctoral dirigida por BUENO ARÚS, F., CEREZO MIR, J., UNED, 2005 y publicada posteriormente bajo el título *Reeducación y reinserción social, tratamiento penitenciario, análisis teórico y aproximación práctica*, Accésit Premio Nacional Victoria Kent 2006, Ministerio del Interior, Madrid, 2009; LÓPEZ MELERO, M., «El art. 25.2 CE como pauta de interpretación de los derechos fundamentales de los internos», *REP*, n. extra, in memoriam Profesor Francisco Bueno Arús, 2013, pp. 150-159; «Aplicación de la pena privativa de libertad como principio resocializador : la reeducación y la reinserción social de los reclusos», *ADPCP*, t. 65, 2012, pp. 253-304.
- Ver Texto
- (5) Sobre la discusión jurisprudencial y los fundamentos de la misma, FERNÁNDEZ BERMEJO, D., «El fin constitucional de la reeducación y la reinserción social: ¿un derecho fundamental o una orientación política hacia el legislador español?», *ADPCP*, t. 67, 2014, pp. 384-398; MONTERO HERNANZ, T., «El tratamiento penitenciario», en DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (Coord.), *Derecho Penitenciario. Enseñanza y aprendizaje*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 179-181; PÉREZ MANZANO, M., «Principios del Derecho Penal (III)», epígrafes I-IV, en LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A. (Coord.), *Introducción al Derecho Penal*, 2ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2015, pp. 151-155; BENÍTEZ YÉBENES, J. R., *El procedimiento de actuación ante los órganos de la Jurisdicción de Vigilancia Penitenciaria. (Hacia un Derecho Procesal Penitenciario)*, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 107-108 y 209-210.
- Ver Texto
- (6) SSTC 2/1987, de 21 de enero; 19/1988, de 16 de febrero; 28/1988, de 23 de febrero; 72/1994, de 3 de marzo; 55/1996, de 28 de marzo; 112/1996, de 24 de junio; 75/1998, de 31 de marzo; 120/2000, de 10 de mayo; 167/2003, de 29 de septiembre; 2/2006, de 16 de enero; y 196/2006, de 3 de julio, entre otras.
- Ver Texto
- (7) Jurisprudencia consolidada en las SSTC 112/1996, de 24 de junio; 79/1998, de 1 de abril; 25/2000, de 31 de enero; y 222/2007, de 8 de octubre. Así lo interpreta también el TEDH en su reciente sentencia de 22.01.13, disponible en *Jurisprudencia Penitenciaria 2013*, SG.II.PP., Madrid, 2014, pp. 505-525.

Ver Texto

- (8) LUZÓN PEÑA, D. M., *Medición de la pena y substitutivos penales*, Universidad Complutense de Madrid, 1979. p. 47; MAPELLI CAFFARENA, B., 1983, p. 133; igualmente, el mismo autor en *Las consecuencias jurídicas del delito*, 5ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2011, pp. 75 y 76; LEGANÉS GÓMEZ, S., *Evolución de la clasificación penitenciaria*, Premio Nacional Victoria Kent, 2004, Ministerio del Interior, Madrid, 2005, p. 46. Sobre la teoría ecléctica de ROXIN, MIR PUIG, S., *Derecho Penal. Parte General*, 10ª ed., Reppertor, Barcelona, 2016, pp. 50-54. Por su parte, TAMARIT SUMALLA, J. M., GARCÍA ALBERO, R., 2005, p. 45, quienes apuntan como posible motivo para ello el que «la optimista declaración constitucional aparece precisamente en el momento en que el pensamiento de la resocialización del delincuente comienza a entrar en crisis».

Ver Texto

- (9) Además de los autores que a continuación destacamos, consideran que se trata de un derecho subjetivo de los internos, GARCÍA VALDÉS, C., *Comentarios a la Ley General Penitenciaria*, 2ª ed., Cívitas, Madrid, 1982, p. 195; GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., *La supuesta función resocializadora del Derecho penal*, Estudios Penales, Barcelona, 1984, p. 93; TAMARIT SUMALLA, J. M., GARCÍA ALBERO, R., 2005, p. 47; COBO DEL ROSAL, M. y BOIX REIG, J., «Derechos fundamentales del condenado», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. III, Edersa, Madrid, 1996, p. 222; SEGOVIA BERNABÉ, J. L., «En torno a la reinserción social y a otras cuestiones penales y penitenciarias», *Anuario de la Escuela de Práctica Jurídica*, n. 1, 2006. Al hilo del análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la concesión de permisos ordinarios, CID MOLINÉ, J., *Jueces para la democracia*, 1998, pp. 36-49.

Ver Texto

- (10) MAPELLI CAFFARENA, B., 1983, p. 165; «El sistema penitenciario, los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional», en RIVERA BEIRAS, I (Coord.), *Tratamiento Penitenciario y Derechos Fundamentales: Jornadas Penitenciarias*, Bosch, Barcelona, 1994, p. 24. En esta línea, CERVELLÓ DONDERIS, *Derecho Penitenciario*, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 27- 31, expone las deficiencias que esta interpretación del TC supone para la puesta en práctica de una auténtica resocialización. De la misma autora, «El sentido actual del principio constitucional de reeducación y reinserción social», *Presente y futuro de la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, 2005, pp. 217-233.

Ver Texto

- (11) BUENO ARÚS, F., «Novedades en el concepto de tratamiento penitenciario», *REP*, n. 252, 2006, p. 34.

Ver Texto

- (12) TÉLLEZ AGUILERA, A., «Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español», *ADPCP*, t. 52, 1999, p. 334. Igualmente, en *Seguridad y disciplina penitenciaria. Un estudio jurídico*, Edisofer, Madrid, 1998, pp. 36-37.

Ver Texto

- (13) PEÑARANDA RAMOS, E., «La pena: Nociones generales», en LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., 2015, pp. 288-291.

Ver Texto

- (14) Sobre los problemas que la amplitud del actual concepto de tratamiento plantea, SOLAR CALVO, P., *El sistema penitenciario en la encrucijada: una lectura penitenciaria de las últimas reformas penales*, Colección de Derecho Penal y Procesal Penal, Editorial BOE, 2019, pp. 116 y ss.

Ver Texto

- (15) Acerca de sus orígenes, LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones de sujeción especial*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 53 y ss., con referencias a LABAND, P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, vol. I, Laupp, Tübingen, 1876, y JELLINEK, G., *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher Grundlage*, Freiburg/ Br., 1887, quienes introducen la expresión alemana de *besonderes Gewaltverhältnis*. Profundizan en su estudio, GARCÍA MACHO, A., *Las relaciones de sujeción especial en la Constitución Española*, Tecnos, Madrid, 1992; y

LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las relaciones de sujeción especial*, Cívitas, Madrid, 1994. Sobre la aplicación del concepto al medio penitenciario, TAMARIT SUMALLA, J. M., GARCÍA ALBERO, R., 2005, pp. 76-81. De manera menos crítica que los anteriores, FERNÁNDEZ AREVALO, L., NISTAL BURON, J., *Derecho Penitenciario*, 3ª ed., Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2016, pp. 489-491.

[Ver Texto](#)

(16) MAYER, O., *Derecho Administrativo Alemán*, Depalma, Buenos Aires, vol. I, 1982, p. 136.

[Ver Texto](#)

(17) RÍOS MARTÍN, J. C., ETXEBARRÍA ZARRABEITIA, X., PASCUAL RODRÍGUEZ, E., *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse en la cárcel*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2016, p. 455.

[Ver Texto](#)

(18) GALLEGO ANABITARTE, A., «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad en la Administración», *Revista de Administración Pública*, n. 34, 1961, p. 50.

[Ver Texto](#)

(19) Exponen los vaivenes jurisprudenciales al respecto, JIMÉNEZ BLANCO, A., «Notas en torno a las relaciones de sujeción especial: un estudio de la Jurisprudencia del TS», *La Ley*, n. 1968, 13.05.88, pp. 989 y ss.; MAPELLI CAFFARENA, B., «Las relaciones especiales de sujeción y el sistema penitenciario», *EPyC*, n. 16, 1993, pp. 301 y ss.; CERVELLÓ DONDERIS, V., «La huelga de hambre penitenciaria: fundamento y límites de la alimentación forzosa», *EPyC*, n. 19, 1996, pp. 129-135; y ANDRÉS LASO, A., 2016, pp. 410-415.

[Ver Texto](#)

(20) STC 74/1985, de 8 de junio.

[Ver Texto](#)

(21) STC 2/1987, de 21 de enero.

[Ver Texto](#)

(22) Así, en un primer momento, GARCÍA VALDÉS, C., «Sobre el concepto y contenido de derecho penitenciario», *CPC*, n. 30, 1986, pp. 661-670; ALONSO DE ESCAMILLA, A., «El control jurisdiccional de la actividad penitenciaria», *CPC*, n. 40, 1990, pp. 147-164.

[Ver Texto](#)

(23) RÍOS MARTÍN, J. C. et. al., 2016, p. 454. De forma similar, VAN ZYL SMIT, D., SNACKEN, S., *Principios de Derecho y Política Penitenciaria Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 125: «Uno de los objetivos del imperio de la ley es proteger a la parte más débil de las relaciones de poder, es decir, en este caso principalmente a los presos».

[Ver Texto](#)

(24) DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., «La huelga de hambre en el ámbito penitenciario», *CPC*, n. 30, 1986, pp. 603 y ss.

[Ver Texto](#)

(25) Se exponen éstas en SOLAR CALVO, P., 2019, pp. 135 y ss., destacando las relativas al régimen disciplinario en prisión, la regulación de las limitaciones regimentales del art. 75 RP y el régimen FIES.

[Ver Texto](#)

(26) RÍOS MARTÍN, J. C. et. al., 2016, p. 455.

[Ver Texto](#)

(27) STC 120/1990, de 27 de junio.

[Ver Texto](#)

(28) STC 234/1991, de 10 de diciembre.

Ver Texto

(29) SSTC 129/1995, de 11 de septiembre y 60/1997, de 18 de marzo.

Ver Texto

(30) La STC completa merece ser leída con detenimiento por los múltiples aspectos que plantea y que corrigen la actuación de la Administración Penitenciaria. Se encuentra disponible en:

<https://apdha.org/media/sentencia-TC-derecho-expresion-presxs-040220.pdf>

Ver Texto

(31) La misma resolución se comenta desde otro punto de vista, en íntima relación con el insuficiente sistema de recursos en el ámbito penitenciario, en «Reflexión al hilo de la STC de 27 de enero de 2020 sobre la libertad de expresión de los internos. Sistema de garantías penitenciario. Algunas luces y muchas sombras», con LACAL CUENCA, P., *Diario la Ley*, n. 9598, 20.03.20.

Ver Texto

(32) Se aborda el necesario cambio de esta situación, por sus efectos en la práctica penitenciaria diaria, en SOLAR CALVO, P., «Consecuencias penitenciarias de la relación de sujeción especial. Por un necesario cambio de paradigma», *ADPCP*, 2019, Tomo 72, conmemorativo de la LOGP, octubre 2019.

Ver Texto

(33) LANDA GOROSTIZA, J. M., «Prisión permanente revisable, prisión de muy larga duración, terrorismo y Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Prisión y alternativas en el nuevo CP tras la reforma 2015*, en LANDA GOROSTIZA, J. M. (Dir.), GARRO CARRERA, E., ORTUBA Y FUENTES, M. (Coords.), Dykinson, Madrid, 2016, pp. 37-71. Del mismo autor, «Prisión perpetua y de muy larga duración tras la LO 1/2015: ¿Derecho a la esperanza? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH», *RECPC*, n. 17, 2015.

Ver Texto

(34) La asunción de los argumentos del TEDH en cuanto a las condiciones que impone para compatibilizar la existencia de la cadena perpetua y el derecho de todo interno a la reinserción social supone un argumento a tener en cuenta para la derogación del art. 92.1 c) CP. Ello por la enorme imprecisión de los parámetros que escoge para posible revisión de la prisión permanente. Sobre la inseguridad jurídica que esto genera, JUANATEY DORADO, C., «Política criminal, reinserción y prisión permanente revisable», *ADPCP*, t. 65, 2012, p. 152; PÉREZ MANZANO, M., «Principios del Derecho Penal (III)», en LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., 2015, p. 149; FERNÁNDEZ BERMEJO, D., «El sistema de de ejecución de condenas en España: El sistema de individualización científica», *Estudios penales y criminológicos*, n. 35, 2015, p. 181; BOLDOVA PASAMAR, M. A., «Penas privativas de libertad», en GRACIA MARTÍN, L. (Coord.), *Lecciones de Consecuencias jurídicas del delito*, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 28 y 30, LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., PÉREZ MANZANO, M., ALCÁCER GUIRAO, R., ARROYO ZAPATERO, L., DE LEÓN VILLALBA, J., MARTÍNEZ GARAY, L., «Dictamen sobre la inconstitucionalidad de la prisión permanente revisable», en RODRÍGUEZ YAGÜE, C. (Coord.), ARROYO ZAPATERO, L. A., LASCUARRAÍN SÁNCHEZ, J. A., PÉREZ MANZANO, M. (Ed.), *Contra la cadena perpetua*, Universidad Castilla-La Mancha, 2016, pp. 49-60 GARCÍA RIVAS, N., «Razones para la incostitucionalidad de la prisión permanente revisable», *La Ley Penal*, 2017, p. 12; SOLAR CALVO, P., «Fundamentos Penitenciarios en contra de la constitucionalidad de la prisión permanente revisable», *Diario La Ley*, n. 9166, 26.03.18, pp. 3-4

Ver Texto

(35) El resumen de las resoluciones se encuentra disponible en alemán en el siguiente sitio web: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/bvg19-068.html>

Ver Texto

(36) Como mero ejemplo, la STSJ de Madrid de 24 de junio de 2013, posterior por tanto a la STS de 17.03.09, que establece la necesaria habilitación legal del Fichero FIES, se expresa en los siguientes términos: «La Instrucción 12/2011 se integra entre los denominados por la doctrina «reglamentos administrativos o de organización» dictados en el marco de las relaciones de «sujeción especial» en los que la Administración tiene un mayor poder de disposición. La sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de abril de 1981, distingue en la potestad reglamentaria de la Administración una

mayor o menor autonomía según se ejerza *ad intra*, es decir, con fines puramente auto-organizativos o en el marco de las relaciones especiales o *ad extra*, cuando regula obligaciones de los ciudadanos en situación de sujeción general; si bien, en ambos casos esta potestad aparece limitada (principios de jerarquía normativa, irretroactividad,...). La consideración de las personas recluidas en un centro penitenciario dentro de las «relaciones de sujeción especial» ha sido reconocida expresamente por el Tribunal Constitucional (STC 2/1987, de 21 de enero, FFJJ 2 y 4; 120/1990, de 27 de junio, FJ 6; 129/1995, de 11 de septiembre, FJ 3; 35/1996, de 11 de marzo, FJ 2; 60/1997, de 18 de marzo, FJ 1; entre otras)». Para más análisis de la situación del Fichero FIES, SOLAR CALVO, P., 2019, pp.162-173.

[Ver Texto](#)

(37) Se profundiza sobre este aspecto en SOLAR CALVO, P., y LACAL CUENCA, P., *Diario la Ley*, 2020.

[Ver Texto](#)

(38) Como se extrae del análisis de la segunda resolución, es tan sólo el JVP el que valora las quejas y recursos presentadas por el interno. En materia disciplinaria, a pesar de la incidencia de la misma en los derechos de los condenados, la DA 5 LOPJ cierra la posibilidad de acudir a la Audiencia Provincial en apelación. Sin duda, una de las cuestiones a valorar en la posible reforma y auténtica articulación del procedimiento penitenciario en sede judicial.

[Ver Texto](#)

(39) Un repaso en profundidad sobre las reformas necesarias en SOLAR CALVO, P., 2019, pp. 179-203.

[Ver Texto](#)

(40) Casos destacados en la recientemente publicada *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, Consejo de Europa, 2019, p. 62.

[Ver Texto](#)

(41) Sus funciones se encuentran definidas en el art. 281 del RP de 1981 y son las siguientes: «1. Estudiar toda la información penal, procesal y penitenciaria recibida sobre cada interno, realizando la valoración criminológica necesaria para la clasificación y la programación del tratamiento del mismo, emitiendo los informes propios de su especialidad que ha de presentar a las reuniones del equipo. 2. Asistir como vocal a las reuniones del equipo, participando en sus actuaciones y acuerdos y, una vez que sobre cada caso hayan informado todos los miembros del mismo, hacer la propuesta global del diagnóstico criminológico y, en su caso, de programación del tratamiento; previa la discusión y acuerdo correspondiente, redactar, en un momento posterior, la propuesta razonada de destino o el informe final que se ha de remitir al Centro directivo, redacción que se someterá previamente a la aprobación del Subdirector-Jefe del equipo. 3. Redactar, previa discusión y acuerdo correspondiente del equipo, los informes solicitados por las autoridades judiciales, el Ministerio Fiscal y el Centro directivo. 4. Colaborar en la medida posible y del modo que el equipo determine a la ejecución de los métodos de tratamiento. 5. Informar a los internos acerca de su situación penal, procesal y penitenciaria, bien por propia iniciativa, cuando lo crea adecuado, bien a petición del interno, así como a los efectos previstos en el art. 130.1, siempre que sea requerido para ello por el interno y no ostente vocalía en la Junta de Régimen y Administración. 6. Informar al Director de las instancias y recursos cursados o interpuestos por los reclusos con respecto a sus derechos y situaciones jurídicas. 7. Asesorar jurídicamente en general a la Dirección del establecimiento. 8. Cumplir cuantas tareas le encomiende el Director concernientes a sus cometidos».

[Ver Texto](#)

(42) Se desarrolla esta idea en SOLAR CALVO, P., 2019, 475 y ss.

[Ver Texto](#)

(43) De acuerdo con el art. 278 RP, el Jurista forma parte de la Junta Económico administrativa. Sin embargo, su participación en la misma suele ser meramente formal. Ello a pesar de la relevancia de las actuaciones económicas que se desarrollan en un centro penitenciario y que podrían contar, más allá del seno de este órgano colegiado, con informes técnicos de corte jurídico elaborados.

[Ver Texto](#)