

Los permisos penitenciarios de salida como instrumento para la reeducación y reinserción social de los penados

Ana T. Afonso Barrera

Profesora Asociada de Derecho Procesal

I. Introducción

El engarce constitucional de la institución penitenciaria de los permisos de salida hay que buscarlo en el artículo 25.2 de la Constitución que reconoce como finalidad de las penas privativas de libertad la reeducación y reinserción social de los penados¹. En desarrollo de este precepto la Exposición de motivos de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 26 de Septiembre de 1.979 (L.O.G.P.) admite que el penado no es un ser eliminado de la sociedad, sino una persona que continúa formando parte de la misma si bien sometido a un particular régimen jurídico motivado por su comportamiento antijurídico anterior, y el artículo 3.3 del Regla-

¹ El artículo 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria establece que las instituciones penitenciarias tienen como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados; y el artículo 2 del Reglamento Penitenciario reconoce como tales los fines de la actividad penitenciaria.

mento Penitenciario de 9 de Febrero de 1.996 (R.P.) considera al interno como sujeto de derecho debiendo, por tanto, la vida en prisión tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas.

El artículo 4. 2 R.P. reconoce como derecho de los internos el mantenimiento de las relaciones con el mundo exterior previstas en la legislación, de tal manera que en el momento de obtener la libertad se produzca su reincorporación a la sociedad sin demasiados problemas de adaptación². El legislador ha articulado como medidas que permiten al interno mantener contactos con el exterior, las siguientes:

a) Contactos directos tanto dentro de los establecimientos penitenciarios (visitas íntimas, comunicaciones orales, visitas profesionales) como fuera de los mismos (permisos de salida).

b) Contactos indirectos: comunicaciones escritas, telefónicas, prensa, radio y televisión³.

En este trabajo solamente nos ocuparemos de los permisos de salida o permisos penitenciarios regulados en el Título II , capítulo VI de la LOGP, artículos 47 y 48 desarrollados en el Título VI del R. Penitenciario, artículos 154- 162. La inclusión de los permisos de salida en el título dedicado al régimen penitenciario ha sido objeto de críticas que compartimos pues si consideramos los permisos como un instrumento eficaz del tratamiento deberían estar incluidos en un capítulo autónomo en el Título III LOGP relativo al tratamiento⁴.

² Las Reglas Penitenciarias Europeas publicadas por el Consejo de Europa como anexo a la Recomendación R (87) 3, adoptada por el Comité de Ministros el 12 de febrero de 1987 en la parte segunda dedicada a la Administración de los establecimientos penitenciarios, bajo la rúbrica «Contactos con el mundo exterior» declara en la regla 43.2 «A fin de adelantar los contactos con el mundo exterior, debe existir un sistema de permisos penitenciarios compatible con los objetivos del tratamiento»; y en la parte cuarta destinada a «Objetivos del tratamiento y regímenes» declara en la regla 70.2 «los programas de tratamiento deberán igualmente incluir una disposición relativa a los permisos penitenciarios, que deberán asimismo otorgarse lo más ampliamente posible por razones médicas, educativas, profesionales, familiares y otras razones sociales».

³ B. MAPELLI CAFFARENA, *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Barcelona, editorial Bosch, 1983, p. 198.

⁴ L. GARRIDO GUZMÁN, *Manual de Ciencia penitenciaria*, Madrid, 1983, pp. 426-427, considera que los permisos son una institución que rompe con la artificialidad del tratamiento

Antes de abordar esta institución penitenciaria adelantamos una conclusión, los permisos de salida han sido objeto de polémicas en los últimos años debido a que se produjeron varios casos en los que los internos que se encontraban disfrutando de un permiso aprovechaban los mismos para la fugarse o para cometer nuevos delitos. A pesar de la gravedad de estos hechos, debemos reconocer que los permisos constituyen uno de los instrumentos básicos del moderno tratamiento penitenciario, son una medida de preparación para la vida en libertad y además anualmente se conceden miles de permisos siendo mínimos los índices de fuga y quebrantamiento de condena.

II. Antecedentes, concepto y naturaleza jurídica

A) Antecedentes

El antecedente inmediato en nuestro ordenamiento jurídico de los permisos de salida lo constituye el artículo 109.2 apartados c y d del derogado Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1.956 que fue reformado por Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio; en este precepto se recogían una serie de recompensas que se concedían a los internos por todos aquellos actos que revelasen buena conducta y espíritu de trabajo. Como recompensas se incluían los permisos de salida distinguiendo al efecto:

- a) Permisos en domingos y festivos para disfrutar los internos con sus familiares en la localidad en donde radique el establecimiento penitenciario .
- b) Permisos de uno o varios días para llevar a cabo visitas familiares.

Esta normativa se completó con varias Ordenes Circulares de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de las cuales destacaremos tres por su importancia:⁵

1ª Orden Circular de 13 de octubre de 1.977 donde se recogían los datos que habían de cumplimentarse para la aprobación de los permisos.

clásico e integra uno de los elementos más eficaces del moderno tratamiento penitenciario, motivo éste por el que considera que debería haberse incluido en el Título III («Tratamiento»), en lugar de ubicarse en el Título II («Régimen penitenciario»), de la LOGP.

⁵ C. GARCÍA VALDÉS, *Comentarios a la legislación penitenciaria*, Madrid, editorial Civitas, 2ª ed., 1982, pp. 148-157.

2ª Orden Circular de 21 de abril de 1.978 en la que se distinguía como sujetos destinatarios de los permisos entre presos preventivos y penados. Con relación a los primeros se consideraba que su situación de preso preventivo era incompatible con un permiso de salida al exterior porque perdería su razón de ser dicha medida cautelar. Sin embargo, se admitía para casos excepcionales la posibilidad de que se formularan propuestas razonadas de permisos con aceptación de la Dirección General y la aprobación de la autoridad judicial competente. En cuanto a los penados se establecía que las Juntas de Régimen y Administración de cada establecimiento en los cinco primeros días de cada mes debía elevar las propuestas de permiso que estimase oportunas debiendo las mismas ir acompañadas del estudio previo de que se le hubiese realizado al interno. Para fijar la duración del permiso debían de tenerse en cuenta las siguientes circunstancias: conducta del interno, grado penitenciario, necesidades familiares, etc.. El máximo de días de permiso que podían disfrutar los penados era de dieciocho en el primer grado, veinticuatro en el segundo y treinta en el tercero, distribuyéndose de manera proporcional en los dos semestres del año.

En esta misma Orden se hacía referencia a los establecimientos abiertos en los que se encuentran los internos clasificados en el tercer grado concediéndoseles permisos a todos aquellos que lo desearan los días festivos desde la víspera por la tarde sin necesidad de la aprobación de la Dirección General.

3ª Orden Circular de 4 de octubre de 1.978, deroga la anterior, en ésta se ponía de manifiesto que la experiencia obtenida en los seis meses anteriores había sido en términos generales satisfactoria en relación a los penados clasificados en segundo grado y muy satisfactoria respecto a los clasificados en tercer grado, no así en lo que se refieren a los permisos concedidos a los internos clasificados en primer grado y a los extranjeros con respecto a los cuales los índices de evasiones habían superado la media general. En esta misma Orden se promulgan nuevas instrucciones en las que se precisan con más detalle las condiciones y procedimientos para la concesión de permisos teniendo en cuenta la debida prudencia y los preceptos del Proyecto de Ley General Penitenciaria. Se distinguían tres clases de permisos:

a) Permisos ordinarios: se consideraban como tales los permisos de de fin de semana que se concedían a los penados clasificados en tercer grado que voluntariamente lo solicitasen. Estos permisos duraban desde las ocho horas del sábado hasta las veintidos horas del domingo y los concedían las Juntas de Régimen y Administración sin necesidad de autorización de la Dirección General. Se les reconocía a estos penados la posibilidad de disfrutar de permisos en días laborables por razones muy justificadas siempre que contasen con autorización de la empresa donde trabajasen (por ej. asistencia a consultas médicas) e incluso la posibilidad de disfrutar de los llamados puentes (dos días festivos consecutivos con un

día laborable intermedio) siempre que no se trabajase en la empresa a cuya plantilla perteneciese el penado.

b) Permisos especiales: como tales se consideraban los permisos de veinticuatro horas a siete días que las Juntas de Régimen y Administración, previa propuesta de los Equipos de Observación concedan a los a penados o preventivos como recompensa por su buen comportamiento. Si el beneficiario del permiso era un penado debía estar clasificado en segundo o tercer grado y tener extinguida una cuarta parte de su condena. En el primer caso, estos permisos especiales podían tener una duración de veinticuatro días al año y en el segundo podían alcanzarse hasta treinta y seis días por año. A los penados clasificados en primer grado no se les podía conceder estos permisos salvo circunstancias excepcionales y no podían exceder de dieciocho días anuales.

Hay que destacar que estos permisos eran considerados como «recompensa» siendo otorgados por las Juntas de Régimen y Administración aunque necesitaban de la aprobación de la Dirección General antes de su disfrute.

c) Permisos extraordinarios: se concedían por razón de matrimonio, nacimiento, enfermedad grave, o muerte de un familiar o también para que el interno pudiese resolver situaciones de especial gravedad o importancia que incidiesen en su situación económica o profesional futura. Estos permisos se concedían por el tiempo estrictamente necesario aunque sin limitar de antemano el número de veces que podían concederse dentro del año y asimismo con independencia del grado en el que se encontrase clasificado el interno adoptando, en su caso, las medidas de seguridad oportunas. Estos permisos los concedía la Junta de Régimen y Administración y eran sometidos a la posterior aprobación de la Dirección General.

B) Concepto y fundamento de los permisos

Las penas privativas de libertad se ejecutan según el sistema de individualización científica (art. 72 LOGP) y el tratamiento penitenciario engloba toda una serie de actividades tendentes a conseguir hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley, desarrollando en ellos una actitud de respeto a si mismos y de responsabilidad individual y social tanto respecto a su familia como a la sociedad en general.

Los permisos de salida son definidos como «un excarcelamiento transitorio del interno»⁶ cuyos fines y utilidades ha reconocido el Tribunal Constitucional declarando que «todos los permisos de salida cooperan potencialmente a la preparación

⁶ I. GONZÁLEZ CANO, *La ejecución de la pena privativa de libertad*, Valencia, editorial Tirant lo Blanch, 1994, p. 356.

de la vida en libertad del interno, pueden fortalecer los vínculos familiares, reducen las tensiones propias del internamiento y las consecuencias de la vida continuada en prisión que siempre conlleva el subsiguiente alejamiento de la realidad diaria. Constituyen un estímulo a la buena conducta, a la creación de un sentido de responsabilidad del interno, y con ello al desarrollo de su personalidad. Le proporcionan información sobre el medio social en el que ha de integrarse e indican cuál es la evolución del penado» (por todas, STC 112/1.996, 2/1.997, 81/1.997, 88/1.988). La posibilidad de conceder permisos de salida se conecta con una de las finalidades esenciales de las penas privativa de libertad, la reeducación y reinserción social o, como ha señalado la STC 19/1.988 «la corrección y readaptación del penado», y se integra en el sistema progresivo formando parte del tratamiento.

Según doctrina reiterada de este Tribunal, el artículo 25.2 al proclamar la reeducación y reinserción social como fin de las penas privativas de libertad y medidas de seguridad, contiene solamente un mandato dirigido al legislador penal y penitenciario, que aunque pueda servir de parametro de la constitucionalidad de las leyes, no es fuente en si mismo de derechos subjetivos en favor de los condenados a penas privativas de libertad, ni menos aún de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional (por todas, STC 2/1.987, 28/1.988, 75/1.998, 79/1.998). Por lo tanto, la simple congruencia de la institución de los permisos penitenciarios de salida con el mandato constitucional del artículo 25.2 CE no es suficiente para conferirles la categoría de derechos subjetivos, ni menos aún de derecho fundamental.

Obviamente, frente a todas estas utilidades de los permisos de salida hay que señalar que al mismo tiempo, constituyen una vía fácil para eludir la custodia y por ello su concesión no es automática una vez constatados los requisitos objetivos previstos en la ley. No basta con que éstos concurren, sino que además no han de darse otras circunstancias que aconsejen su denegación a la vista de la perturbación que puedan ocasionar en relación con los fines expuestos. Múltiples factores pueden ser tenidos en cuenta por las autoridades penitenciarias y, en último término por los órganos judiciales encargados de su fiscalización a la hora de conceder o denegar un permiso de salida, todos ellos conectados con el sentido de la pena y las finalidades que su cumplimiento persigue: el deficiente medio social en el que ha de integrarse el interno, la falta de apoyo familiar o económico, la falta de enraizamiento en España, anteriores quebrantamientos de condena o la persistencia de los factores que influyeron en la comisión del delito, entre otros (STC 112/1.996, FJ 4º y STC 81/1.997, FJ 3º).

C) Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de los permisos de salida ha sido una cuestión que ha provocado discusiones doctrinales sin que la LOGP haya contribuido a su esclarecimiento.

En el artículo 109.2 del Reglamento del Servicio de Prisiones, reformado en 1.977 se consideraban los permisos de salida como una recompensa para los internos por actos que pusieren de manifiesto buena conducta y espíritu de trabajo. En esta misma postura incidieron posteriormente las Ordenes Circulares de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 21 de abril y 4 de octubre de 1978; en esta última se criticaba la tendencia existente entre los internos de considerar los permisos como un derecho subjetivo de concesión automática que las Juntas de Régimen y Administración parecían apoyar en algunos casos al limitarse a remitir las instancias de aquellos a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sin más trámite. Ante esta situación, la Orden a la que nos referimos considero necesario aclarar la naturaleza de los permisos y declaraba que eran recompensas por buen comportamiento y medio que servía para reforzar los efectos beneficiosos del tratamiento. Como tales, debían ser otorgados por las Juntas de Régimen y Administración aunque necesitaban de la aprobación de la Dirección General antes de su disfrute.

Dos razones de carácter formal nos llevan a negar esta naturaleza a los permisos de salida, la primera su distinta colocación sistemática en los capítulos V (recompensas) y VI (permisos) del Título II LOGP⁷ y la segunda es que el artículo 263 R.P. al enumerar las recompensas que se pueden conceder a los internos no incluye como una de ellas los permisos de salida.

El artículo 3 LOGP recoge aunque de manera incompleta una serie de derechos que tienen reconocidos los internos como personas pero no se incluyen como tales los permisos de salida. Mapelli Caffarena⁸ considera que sería aconsejable la inclusión en la ley penitenciaria un precepto similar al que se contiene en el parágrafo 23 de la Ley de Ejecución de Penas alemana en el que se establece que los reclusos tienen derecho a los contactos exteriores que serviría no sólo para dejar clara su naturaleza sino también «para cumplir una función de garantía mínima que se hace precisa por cuanto que la ley fija exclusivamente los criterios que limitan o suspenden dichos contactos pero no, cuales son los límites infranqueables, es decir, qué tipo de comunicaciones con el exterior se encuentran salvaguardadas en todo caso». Paradojicamente, el R.P. de 1.996 enumera en el artículo 4 una serie de derechos de los internos mezclando derechos fundamentales que corresponden al interno como a cualquier otro ciudadano y derechos penitenciarios que derivan de la relación jurídica de especial sujeción a la que éste está sometido y en el nº 2 letra e) reconoce el derecho de los internos a las relaciones con el exterior previstas en la legislación.

⁷ C. CARMONA SALGADO, *Los permisos de salida en Comentarios a la legislación penal, Ley Orgánica General Penitenciaria*, t. VI, vol. 2º, Madrid, Edersa, 1986, p. 708.

⁸ B. MAPELLI CAFFARENA, op. cit., p. 200.

Entre la doctrina española existen discrepancias al considerar algunos autores que los permisos son un derecho del interno y otros que consideran que estamos ante una concesión de la Administración.

Mapelli Caffarena⁹ afirma que los permisos son un derecho absoluto de los internos por tres razones: 1ª Considera la comunicación como una necesidad para el desarrollo biológico y psicológico del hombre con rango de derecho fundamental (art. 10.2 CE) y si convertimos ese derecho en una concesión administrativa condicionada estaremos atentando contra la dignidad humana del recluso, lo que está prohibido por el art. 25.2 CE. 2ª Sería incongruente establecer la resocialización como meta de las instituciones penitenciarias y, a su vez, restringirle al recluso en base a razones ajenas a esa meta, la posibilidad de entablar relaciones con el mundo libre. Establecer como meta primordial de la ejecución la resocialización implica considerar los contactos exteriores como derechos de los reclusos. 3ª Razones de orden sistemático, la recompensa tiene un tratamiento legal completamente ajeno a los contactos exteriores. Garrido Guzmán¹⁰ también los considera los permisos de salida como un derecho del interno pero no de carácter absoluto sino limitado dando como argumentos los siguientes: 1º Razones de índole constitucional porque al establecer el art. 25.2 CE como uno de los principios básicos que deberán inspirar la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad, la reeducación y reinserción social de los internos implica considerar los permisos de salida como derechos de los reclusos. 2º Razones negativas o excluyentes puesto que la propia ley considera que el permiso no es una recompensa ni un beneficio del interno, sino que, es una manera de fortalecer los vínculos familiares del recluso así como mantener los lazos con la sociedad de la que sigue formando parte y 3º Los permisos no están configurados en la legislación como un derecho absoluto sino que están sometidos al cumplimiento de requisitos objetivos y subjetivos. En similar sentido se pronuncia Bueno Arús¹¹ considerando los permisos como derecho subjetivo de los internos, pero no automático, sino condicionado a la existencia de los requisitos que la ley establece valorándose componentes objetivos y subjetivos con arreglo al espíritu de la norma y susceptible de control jurídico.

Carmona Salgado¹² sostiene una postura intermedia al considerar que a los permisos de salida sólo en parte cabría reconocerles naturaleza de auténticos de-

⁹ B. MAPELLI CAFFARENA, op. cit., p. 200-201.

¹⁰ L. GARRIDO GUZMÁN, «Los permisos penitenciarios», *Revista de Estudios Penitenciarios*, números extra 1989, p. 96.

¹¹ F. BUENO ARÚS, «Los permisos de salida y las competencias de los Jueces de Vigilancia», *Poder Judicial*, nº 2, junio 1986, p.

¹² C. CARMONA SALGADO, op. cit., pp. 707-708

rechos. Los permisos extraordinarios del art. 47.1 LOGP tendrían tal consideración dadas las circunstancias excepcionales que los inspiran (fallecimiento, enfermedad grave de padres, hermanos, cónyuge,...), en cambio, los permisos del art. 47.2 LOGP de preparación para la vida en libertad son un acto de concesión de la Administración penitenciaria, dependiente del cumplimiento de una serie de requisitos y sometidos a unos determinados límites. González Cano¹³ al contrario de lo expuesto afirma que el permiso penitenciario tiene la naturaleza de concesión sujeta a una serie de presupuestos o requisitos.

Nosotros consideramos que los permisos de salida constituyen derechos de los internos pero condicionados al cumplimiento de los requisitos tanto objetivos como subjetivos que para su concesión ha establecido el legislador.

III. Clases de permisos

La Orden Circular de 4 de octubre de 1978 al promulgar las instrucciones para la concesión de los permisos de salida los clasificaba en permisos ordinarios, extraordinarios y especiales según el grado penitenciario en el que se encontrase el interno y la duración y autoridad competente para la concesión.

La doctrina mayoritariamente¹⁴ ha seguido este criterio clasificatorio que tras la promulgación de la LOGP se ha considerado vigente, sin embargo, el R.P.de 1.996 se refiere expresamente a los permisos ordinarios (art. 154) y permisos extraordinarios (art. 155) y con respecto a los internos clasificados en tercer grado se prevén las salidas de fin de semana (art. 87).

A) *Permisos ordinarios*¹⁵

Tienen como finalidad la preparación para la vida en libertad y podrán tener una duración de hasta siete días como máximo.

Están regulados en los arts. 47.2 LOGP y 154 R.P. que establecen los topes máximos anuales de treinta y seis y cuarenta y ocho días para los condenados de

¹³ I. GONZALEZ CANO, op. cit., p. 357.

¹⁴ A. ALONSO DE ESCAMILLA, *El Juez de Vigilancia*, Madrid, editorial Civitas, 1ª de., 1985, p. 134, pone de manifiesto el riesgo que conlleva toda terminología carente de respaldo claro en los textos positivos y abandonando anteriores denominaciones distinguía cuatro clases de permisos: especiales (art. 47.1 LOGP y 254.1 RP), ordinarios (art. 47.2), de preventivos (art. 48 LOGP) y los de fin de semana en régimen abierto (art. 45.4 LOGP y art. 254.5 RP de 1981).

¹⁵ B. MAPELLI CAFFARENA, op. cit., denomina estos permisos como vacaciones durante la ejecución de la pena, no vacaciones laborales porque tan solo las primeras interrumpen la ejecución material de la pena.

segundo y tercer grado, respectivamente, distribuidos como regla general en los dos semestres del año. En estos límites no se computan las salidas de fin de semana propias del régimen abierto ni las salidas programadas para realización de actividades específicas del tratamiento del art. 114 R.P. ni los permisos extraordinarios.

Para la concesión de permisos ordinarios de salida el interno debe cumplir unas condiciones o requisitos de carácter objetivo: estar clasificado en segundo o tercer grado¹⁶, haber extinguido una cuarta parte de la condena o de la totalidad si son varias las penas impuestas y no observar mala conducta. Los requisitos subjetivos que debe valorar el Equipo técnico y la Junta de Tratamiento son la trayectoria delictiva y personalidad del interno, existencia de variables cualitativas desfavorables que hagan probable el quebrantamiento de la condena, la comisión de nuevos delitos o una repercusión negativa de la salida sobre el interno desde la perspectiva de su preparación de la vida en libertad o de su programa individualizado de tratamiento (art. 156.1 R.P.)¹⁷.

La Orden Circular de 3 de noviembre de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre permisos de salida¹⁸ con la finalidad de un mayor control de los permisos previstos en el art. 47.2 LOGP y art. 254.2 RP (1.981), los permisos ordinarios, que soliciten internos con condenas superiores a dieciocho años, internos con delitos tales como homicidio, asesinato, violaciones o de especial relevancia social e internos pertenecientes a bandas armadas y organizaciones delictivas, establece que el director del establecimiento remitirá al Servicio de Inspección las solicitudes que hayan sido informadas favorablemente por los equipos técnicos antes de su estudio por la Junta de Régimen y Administración.

Esta Orden Circular establece un nuevo trámite en la concesión de estos permisos al que en modo alguno se refieren los arts. 47.1 LOGP y 254.2 RP (1.981), resultando totalmente rechazable la modificación de los trámites legales que se hace a través de una Orden Circular, introduciendo un nuevo elemento de control no previsto legal ni reglamentariamente. Remitida la solicitud Centro directivo, éste

¹⁶ La Orden Circular de 4 de octubre de 1.978 establecía que los internos clasificados en primer grado podían ser propuestos para estos permisos si concurrían circunstancias muy excepcionales, en tanto no entrase en vigor la Ley General Penitenciaria. La LOGP excluye de este tipo de permisos a los internos clasificados en primer grado.

¹⁷ I. GONZALEZ CANO, *op. cit.*, p. considera que estos datos por su importancia deberían haber sido incluidos en el art. 47.2 LOGP, ya que la ausencia de mala conducta como único criterio legal subjetivo es insuficiente para valorar la oportunidad de un permiso penitenciario.

¹⁸ Revista de Estudios Penitenciarios, núm. 241, 1989, p. 177.

la devuelve autorizando la continuación del trámite para la concesión o denegación del permiso señalando que en el supuesto de que el acuerdo de la Junta de Régimen y Administración sea favorable a la concesión el director suspenderá el acuerdo, comunicandolo inmediatamente al Centro directivo para la resolución que proceda en base al art. 275.4 RP(1.981), que prevé la posibilidad de que por el director se suspendan los acuerdos de la Junta de Régimen y Administración que estime gravemente perjudiciales para el régimen del establecimiento o puedan ser contrarios a la ley, al reglamento o las Ordenes e Instrucciones del Centro directivo. Estas dos consultas previas al Centro directivo no están previstas en la ley y vienen a demorar la tramitación de los permisos, sustituye además esta Orden Circular los criterios objetivos y subjetivos que la ley establece para la concesión de permisos de salida por estrictos criterios de alarma social¹⁹.

B) Permisos extraordinarios

Regulados en los arts. 47.1 LOGP y 155 R.P. son aquellos que se conceden en caso de fallecimiento, enfermedad grave de padres, cónyuge, hijos, hermanos u otras personas íntimamente vinculadas con los internos, alumbramiento de la esposa o compañera, así como por importantes y comprobados motivos de análoga naturaleza, adoptando las medidas de seguridad adecuadas salvo que concurran circunstancias excepcionales que lo impidan²⁰. El precepto no contiene una enumeración exhaustiva sino que se limita a recoger las que pudiesen ser más frecuentes añadiendo en su redacción esa cláusula genérica siendo a la Junta de tratamiento a la que corresponde la valoración y constatación de los mismos²¹.

La duración de estos permisos extraordinarios vendrá determinada por su finalidad y no podrá exceder del límite fijado para los permisos ordinarios. Podrá concederse este tipo de permisos a todos los internos, preventivos y penados siendo indiferente el grado de clasificación con la adopción de las medidas de seguridad oportunas pero si se trata de un interno clasificado en primer grado será necesaria la autorización expresa del Juez de Vigilancia Penitenciaria (art. 155.3 R.P.). Razones de seguridad y control explican este control judicial teniendo en cuenta

¹⁹ Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla de 16 de febrero de 1989 y Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Valladolid de 11 de diciembre de 1991.

²⁰ B. MAPELLI CAFFARENA, op. cit., p. 206, pone de manifiesto lo inusual de esta circunstancia dentro de la LOGP y el R.P., considerando como tales aquellas que tanto pueden producirse fuera del establecimiento (guerra, estado de sitio) como en el interior del establecimiento penitenciario (motines, epidemias...).

²¹ C. CARMONA SALGADO, op. cit., p. 710.

las especiales características que exige la LOGP para la clasificación de un interno en este grado (penados clasificados de peligrosidad extrema o inadaptados a los regímenes ordinario y abierto, art. 10.1 LOGP) va más allá de lo dispuesto en el art. 76.2 i) que exige la autorización del Juez de Vigilancia Penitenciaria cuando se trate de permisos de más de dos días de duración, salvo que el interno esté clasificado en tercer grado, ampliando los supuestos de preceptiva autorización judicial previstos en ley²². Mapelli Caffarena²³ considera esta necesaria autorización del Juez de Vigilancia como un aspecto represivo del sistema penitenciario al hacer depender sus efectos beneficiosos de la evolución favorable del tratamiento que no tiene carácter impositivo. Considera que de lo que se trata es de facilitar al interno, cualquiera que sea su clasificación, las relaciones con su grupo social en estos supuestos excepcionales.

También se podrán conceder permisos extraordinarios de salida, de hasta doce horas, previo informe médico y con las medidas de seguridad adecuadas, para consulta ambulatoria extrapenitenciaria para los penados clasificados en segundo y tercer grado y permisos extraordinarios de hasta dos días cuando aquellos tengan que ingresar en un hospital extrapenitenciario. En el supuesto de que el interno deba permanecer más de dos días ingresados deberá autorizar la prolongación del permiso el Juez de Vigilancia si se trata de un interno clasificado en segundo grado y el centro directivo para los de tercer grado. Con carácter general, estos permisos no estarán sujetos a control ni custodia si el interno disfruta del tercer grado penitenciario, y podrán concederse en régimen de autogobierno a internos de segundo grado que disfrute habitualmente de permisos de salida ordinario (art. 155.4 R.P.)

En los supuestos de urgencia, el permiso extraordinario podrá ser autorizado por el director del establecimiento, previa consulta si hubiese lugar a ello al Centro directivo, y sin perjuicio de comunicar a la Junta de tratamiento la autorización concedida (art. 161.4 R.P.).

Es compatible la concesión de un permiso extraordinario con la de los ordinarios de los internos clasificados en segundo o tercer grado de tratamiento, pero no se concederá un permiso extraordinario cuando el supuesto de hecho o las circunstancias concurrentes permitan su tramitación como si de un permiso ordinario se tratase.

²² I. GONZÁLEZ CANO, op. cit., p. 362, considera acertada esta exigencia de autorización expresa del Juez de Vigilancia ya que el primer grado ha sido fruto de una decisión judicial, art. 76.2 j) LOGP y estos permisos extraordinarios suponen una excepción al régimen de vida del interno, y exige un control de las mismas características.

²³ B. MAPELLI CAFFARENA, op. cit., p. 206

C) Salidas de fin de semana

Fuera del art. 47 LOGP se regula una tercera clase de permisos, las salidas de fin de semana de los internos clasificado en tercer grado que se encuentren en centros o secciones de régimen abierto (art. 87 R.P.).

Estas salidas son compatibles con los cuarenta y ocho días como máximo que se pueden disfrutar como permiso ordinario (art.47.2 LOGP y art. 154 R.P.). Bueno Arús²⁴ considera que la razón de esta compatibilidad radica en el carácter de garantía mínima pero no de nivel máximo de la ley, cuestionándose si no llegará a ser excesivo el límite de ciento cincuenta y dos días al año que pueda disfrutar un penado en régimen abierto sin ningún control por parte del Juez de Vigilancia que no autoriza ninguno de los permisos de los que pueden disfrutar los internos de tercer grado cualquiera que sea su duración (art. 76.2.i).

Será la Junta de tratamiento la que regule de forma individualizada, en función de la modalidad de vida establecida para cada interno, su evolución en el tratamiento y las garantías de control necesarias, las salidas de fin de semana de los internos en establecimientos de régimen abierto. Estas salidas de fin de semana durarán como máximo desde las dieciséis horas del viernes hasta las ocho horas del lunes y si hay días festivos en el calendario oficial de la localidad donde se encuentra el establecimiento consecutivos al fin de semana, la salida se ampliará veinticuatro horas por cada día festivo (art. 87.2 y 3 R.P.).

D) Permisos a presos preventivos

Los arts. 48 LOGP y 159 R.P. establecen que podrán ser concedidos a internos preventivos los permisos ordinarios y extraordinarios que hemos examinado, previa aprobación de la autoridad judicial correspondiente.

La concesión de un permiso extraordinario, adoptando las medidas de seguridad adecuadas, a un preso preventivo no plantea ninguna objeción teniendo en consideración las circunstancias excepcionales que se deben tener en cuenta a la hora de conceder un permiso de esta clase y las razones de tipo humanitario que los inspiran, con la aprobación del Juez de instrucción del que dependa.

Sin embargo, tratándose de permisos ordinarios que sirven para preparar la vida en libertad, nos parece poco oportuno por las siguientes razones:

1. Se trata de una medida cautelar de carácter personal que el juez instructor habrá decretado porque considera que hay elementos suficientes para ello en las

²⁴ F. BUENO ARÚS, «Notas sobre la Ley Orgánica General Penitenciaria», *Revista de Estudios Penitenciarios*, núms. 220-223, 1978, pp. 16-17.

diligencias sumariales que la justifican además de cumplirse los requisitos de los arts. 503 y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

2. En el caso de los presos preventivos no podrán cumplirse los requisitos que prevé el art. 47.2 LOGP y art. 154 RP estar clasificado en segundo o tercer grado y extinción de una cuarta parte de la condena, únicamente podrá valorarse por parte de la autoridad judicial competente el informe preceptivo del Equipo técnico y el requisito de no tener mala conducta.

3. Estos permisos tienen como finalidad preparar la vida en libertad.

4. Son los permisos de salida un elemento del tratamiento penitenciario del que quedan excluidos los internos preventivos como consecuencia del principio de presunción de inocencia²⁵. Carmona Salgado²⁶ pone de relieve que la duración prolongada de la prisión provisional muestra todos los inconvenientes y perjuicios de la pena privativa de libertad y ninguna de sus ventajas, por lo que el legislador, consciente de este fenómeno, pretende con la previsión del art. 48 LOGP no negar a priori al preso preventivo el beneficio que conllevan los permisos de salida. Mejor solución sería la agilización de los procesos penales y que en legislador tuviese en cuenta medidas alternativas a la prisión.

IV. Procedimiento

A) Tramitación

Los arts. 160-162 RP regulan la tramitación de los permisos de salida:

1. Solicitud del interno del permiso de salida ordinario o extraordinario.

2. Informe preceptivo del Equipo técnico donde se comprobará la concurrencia de los requisitos objetivos exigidos para el disfrute del permiso, valorará las

²⁵ L. GARRIDO GUZMÁN, «Los permisos penitenciarios», *Revista de Estudios Penitenciarios*, número extra 1.989, p. 100, considera que se trató de una concesión forzada por la situación en que se encontraban las cárceles en el momento en que se debatía el Proyecto de LOGP y a la vez se trataba con ello de paliar los efectos de la prolongada prisión preventiva en nuestro país. En la práctica los criterios para conceder permisos de salida a internos preventivos son muy rigurosos y apenas se conceden. J.L. MANZANARES SAMANIEGO, «Relaciones entre la Administración penitenciaria y los Juzgados de Vigilancia», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Enero-Abril 1984, pp. 97-98, considera muy difícil de imaginar el disfrute por preventivos de cualquier permiso, y más aún los concebidos como preparación para la vida en libertad, indicando que solamente el juez o tribunal que acordó o mantiene la medida se halla en condiciones de pronunciarse sobre la oportunidad de su disfrute.

²⁶ C. CARMONA SALGADO, op. cit., p. 718.

circunstancias peculiares determinantes de su finalidad y establecerá cuando proceda las condiciones y controles que se deben observar durante el disfrute del permiso de salida cuyo cumplimiento será valorado para la concesión de futuros permisos.

La Instrucción de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 10 de enero de 1.995 sobre estudio y tramitación de permisos de salida establece una tabla de variantes de riesgo que toma en consideración las siguientes circunstancias: extranjería, drogodependencia, profesionalidad delictiva, reincidencia en el delito, quebrantamiento de condenas, haber estado en el art. 10 LOGP (primer grado penitenciario), ausencia de permisos, deficiencia convivencial, lejanía de la fecha de licenciamiento definitivo y presiones internas a que se hallan sometido los presos²⁷.

3. A la vista del informe del Equipo técnico, la Junta de tratamiento acordará la concesión o denegación del permiso solicitado por el interno.

Si la Junta de tratamiento acuerda conceder el permiso solicitado elevará el acuerdo de concesión junto con el informe del Equipo técnico y documentación complementaria al Juez de Vigilancia que deberá autorizar o denegar el permiso si se trata de un interno clasificado en segundo grado y el permiso de salida tiene una duración superior a dos días (art. 76.2 i LOGP); al Centro directivo si el interno está clasificado en segundo grado pero la duración del permiso no supera los dos días o bien si el interno está clasificado en tercer grado; al juez o tribunal a cuya disposición se encuentra el interno preventivo.

Si la Junta de tratamiento deniega el permiso solicitado por el interno, a éste se le notificará la decisión debidamente motivada indicándole expresamente su derecho a acudir en vía de queja ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

B) Riesgos de los permisos penitenciarios

A priori como riesgos o inconvenientes que presenta la institución de los permisos de salida en la práctica debemos señalar el quebrantamiento de condena y/ o la comisión de nuevos hechos delictivos durante el disfrute del permiso.

Si durante el disfrute de cualquier clase de permiso el interno lo aprovecha para fugarse o cometer un nuevo delito quedará sin efecto el permiso concedido

²⁷ J.L. CASTRO ANTONIO, «Permisos de salida», *I Curso monográfico para Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1995, p. 397, la aplicación de esta Instrucción ha reducido considerablemente el número de quebrantamientos y fracasos en materia de permisos aunque en gran medida esta circunstancia es consecuencia de la reducción del número de permisos concedidos en relación a años anteriores y no a la efectividad del tratamiento penitenciario.

sin perjuicio de las responsabilidades penales en que pueda incurrir, y las consecuencias penitenciarias, circunstancia que deberá valorarse negativamente por el Equipo técnico para la concesión de futuros permisos ordinarios (art. 157.2 RP)²⁸.

El retraso en la incorporación al establecimiento, aunque sea voluntario, no constituye evasión sino todo lo más incumplimiento de los deberes y obligaciones del interno con carácter de falta leve (art. 110 f RP 1.981) siempre que produzca alteración en la vida regimental y en la ordenada convivencia. La realización de una falta disciplinaria grave por el interno genera como correctivo la privación de los permisos de salida durante un tiempo máximo de dos meses (arts. 42 LOGP y 111 RP 1.981)²⁹.

V. Control judicial

El artículo 76.2 i LOGP establece como competencia a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria la autorización de permisos de salida de los internos cuya duración sea superior a dos días, excepto de los clasificados en tercer grado y el artículo 155.3 RP exige la autorización expresa del Juez de Vigilancia cuando se trate de autorizar un permiso extraordinario a un interno de primer grado, cualquiera que fuese su duración³⁰.

De los preceptos citados podemos concluir que los Jueces de Vigilancia Penitenciaria sólo tienen facultad para autorizar permisos de salida de internos clasifica-

²⁸ El art. 254.6 RP (1.981) fijaba como consecuencia de la fuga durante un permiso o la comisión de un nuevo delito no poder volver a disfrutar de permiso durante dos años, o tres si el nuevo delito estaba castigado con pena grave o se repetía la evasión al tiempo que se disfrutaba del último permiso concedido.

²⁹ La Disposición derogatoria única del Reglamento Penitenciario de 1.996 en su n.º 3 mantiene la vigencia de los arts. 108, 109, 110, 111 y primer párrafo del art. 124 del Reglamento Penitenciario aprobado por R.D. 1201/1981, de 8 de mayo, en la redacción dada por R.D. 787/1984, de 26 de marzo, relativos a las faltas o infracciones de los internos, las sanciones disciplinarias y a los actos de indisciplina grave cuya sanción pueda ser inmediatamente ejecutada.

³⁰ J. MARTÍN CANIVELL, «Del Juez de Vigilancia (I). Atribuciones.», Comentarios a la legislación penal, t. VI, LOGP, vol. 2.º, Madrid, 1986, p. 1132, señala que aunque esta norma está en un precepto reglamentario, y el art. 76.2 i) no hace distinciones en esta materia, el Juez de Vigilancia debe autorizar estas salidas a las que se refiere el Reglamento que son totalmente excepcionales y las únicas que pueden tener derecho los clasificados en primer grado de cumplimiento de la pena. En este mismo sentido, I. GONZÁLEZ CANO, op. cit., p. 362, considera que la medida, en contra del principio de jerarquía normativa, amplía los supuestos de preceptiva aprobación judicial previstos en la ley aunque lo considera acertado, ver nota 22.

dos en primer y segundo grado, y en este último supuesto, si el permiso tiene una duración superior a dos días. Quedan excluidos de su control los permisos a preventivos, los permisos de los penados de tercer grado e incluso los permisos de los penados de segundo grado cuando la duración del mismo no exceda de dos días³¹.

La expresión «autorización» del art. 76.2 i) LOGP debe ser entendida como aprobación o desaprobación por parte del Juez de Vigilancia de una resolución administrativa previa, el acuerdo de concesión del permiso de la Junta de tratamiento del establecimiento penitenciario. La decisión de este órgano jurisdiccional fiscaliza «a posteriori» su motivación y condiciona su eficacia. Al tratarse de una aprobación posterior no cabe que el órgano jurisdiccional acuerde un permiso sin la existencia de una concesión por la Junta de tratamiento del establecimiento ni que el órgano jurisdiccional se pronuncie antes que el órgano administrativo³². La autorización de un permiso por el Juez de Vigilancia sin previo acuerdo de la Junta de tratamiento incurriría en «incompetencia funcional» como declara el Auto de la Audiencia Nacional de 12 de febrero de 1.985³³.

Ante la denegación de un permiso por parte de la Administración penitenciaria, concurriendo todos los requisitos exigidos por la ley y el reglamento, los Jueces de Vigilancia podrán dejar sin efecto tal acuerdo y autorizar el permiso por la vía de la resolución de la queja presentada por el recluso interesado en virtud de lo dispuesto en el art. 76.2 g) LOGP. En la práctica, la queja del interno se ha estado utilizando como auténtico recurso contra la resolución administrativa denegatoria del permiso y los Jueces de Vigilancia, a través de esta vía, han concedido y denegado permisos, sin que en la ley exista previsión alguna sobre la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer de esta materia por vía de recurso³⁴.

³¹ I. GONZÁLEZ CANO, op. cit., pp. 365-366, aboga porque la concesión de todos los permisos se atribuya al Juez de Vigilancia con independencia de su duración y de la clasificación del penado. La LOGP establece unos límites de intervención judicial muy restringidos y deja sin ningún control judicial los permisos más numerosos, los permisos de internos de tercer grado, siendo el paso a tercer grado una decisión de la Administración penitenciaria.

³² F. BUENO ARÚS, «Los permisos de salida y las competencias del Juez de Vigilancia Penitenciaria», *Poder Judicial*, núm. 2, junio 1986. J. MARTÍN CANIVELL, op. cit., pp. 1.132-1.133 afirma que la expresión del artículo 76.2 i) LOGP no debe entenderse en el sentido de que las autorizaciones de los permisos pueda tomarla directamente el Juez de Vigilancia sino que la autorización del Juez de Vigilancia recae sobre acuerdos de concesión tomados por la Administración penitenciaria.

³³ Revista de Estudios Penitenciarios, núm. 236, 1986, pp. 171-173.

³⁴ I. GONZÁLEZ CANO, op. cit., pp. 367-368.

Esta solución es la que han venido adoptando los Jueces de Vigilancia desde su reunión de 1.985, en las reuniones de 1982 y 1983 los Jueces de Vigilancia se habían pronunciado en el sentido de considerar que ante la queja formulada por un interno no podían resolver sobre la concesión del permiso sino anular la decisión administrativa e instar a la Administración penitenciaria al replanteamiento de su concesión.

Se considera necesario el dictamen previo del Ministerio Fiscal tanto antes de la aprobación o desaprobación del permiso concedido, como antes de la resolución de una queja en el supuesto de denegación de un permiso por la Administración penitenciaria.

El artículo 162 RP viene a dar cobertura aunque sea reglamentaria a esta práctica reiterada de utilizar la queja como recurso contra resoluciones de la Administración penitenciaria señalando que en caso de denegación del permiso por la Junta de tratamiento se notificará al interno el acuerdo denegatorio motivado expresando su derecho a acudir en queja ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.

El Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria³⁵ en el artículo 58.2 prevé recurso ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria contra los acuerdos denegatorios de permisos de la Administración penitenciaria o las negativas a su tramitación.

Contra los autos del Juez de Vigilancia aprobando o denegando un permiso de salida (art. 76.2 i) y resolviendo la queja formulada por un interno en el supuesto de denegación del permiso por la Administración penitenciaria (art. 76.2 g) se podrá interponer recurso de reforma, y en su caso, apelación ante la Audiencia Provincial que corresponda por estar situado dentro de su demarcación el establecimiento penitenciario (Disposición adicional 5ª nº 3 LOPJ).

En cuanto a los efectos del recurso de apelación dado que la Disposición adicional 5ª nº 5 LOPJ remite en materia de recursos a lo dispuesto en la LECr. se debe entender que con arreglo al art. 217 LECr. el recurso de apelación se admite en un solo efecto, si bien acertadamente, los Jueces de Vigilancia han venido manteniendo que el recurso de apelación se admitirá en ambos efectos en los casos que la inmediata ejecución de lo resuelto prive de virtualidad al recurso como ocurriría en el caso de los permisos de salida en los que resulta conveniente que no se excarcele al interno, aunque sea transitoriamente, hasta que no recaiga resolución firme.

³⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, núm. 41-4 de 29 de abril de 1997.