

## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

### Resumen

El presente artículo pretende llamar la atención acerca de los retos a los que se enfrenta la Administración Penitenciaria como consecuencia de las novedades y/o modificaciones introducidas en el sistema penal a raíz de las últimas reformas legislativas, en especial la L.O.1/2015. A continuación entra a analizar con más detalle la reforma del mecanismo jurídico de la libertad condicional dada su directa repercusión en la situación penitenciaria, para finalmente reflexionar sobre si cumplirá o no el objetivo de incrementar su aplicación sin disminuir su eficacia.

### Palabras clave

Política criminal. Cambio de modelo ejecución penitenciaria. L.O.1/2015 del 30 de Marzo.  
Libertad condicional.

## The new model of parole after the organic law 1/2015

### Abstract

This article aims to alert about challenges that could affect penitentiary administration as consequence as the news and modifications that are introduced in penal system derivable from the latest legislative reforms, especially L.O.1/2015. Then would analyse with detail the reform of the legal mechanism of parole cause is directly involved in penitentiary plight, thinking about it would be possible to accomplish the objective of increase its application without decrease its efficacy.

### Keywords

Criminal policy. Change of model prison execution. L.O.1/2015. Parole.

### Author/Autor

**Gabriel Estevan de la Fuente**

Licenciado en derecho.

Jurista-criminólogo. Funcionario del Cuerpo Superior de  
Instituciones Penitenciarias.  
[gesfuentes@gmail.com](mailto:gesfuentes@gmail.com)

# El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

## Introducción

Desde su publicación el 24 de noviembre de 1995 el denominado Código Penal de la democracia (en adelante C.P.), pese a la vocación inicial de permanencia y estabilidad que se supone a toda reforma completa de un sector del ordenamiento jurídico, ha sido objeto de 28 reformas, 5 de ellas de enorme calado y con una indudable repercusión en el ámbito penitenciario: L.O. 7/03 de 30 de junio, L.O. 11/03 de L.O. 15/03 de 25 de noviembre, L.O. 5/10 de 22 de junio y la reciente L.O. 1/15 de 30 de marzo.

Esta profusión de reformas no tiene comparación con ningún otro sector del ordenamiento jurídico y es objeto de rechazo prácticamente unánime de la doctrina y de los profesionales que desde diferentes ámbitos se relacionan con el Derecho Penal.

Al margen del debate sobre el sesgo rigorista y de endurecimiento que se advierte en todas ellas lo que como profesional penitenciario más ha llamado mi atención es lo siguiente:

De una parte la repetida apelación, expresada en las Exposiciones de Motivos, a “la necesidad de atender las demandas sociales” y “adaptar la respuesta punitiva a las nuevas formas de criminalidad”.

Aun dando por bueno que exista una auténtica demanda social –lo que no parece respaldado por las encuestas de victimización– y no una demanda ideológica o “sugerida”, lo que en cualquier caso se constata es la ausencia de informes o estudios criminológicos<sup>1</sup> que avalen la conveniencia de implantar las medidas contenidas en las reformas, cuya única virtud aparente es que están vigentes en los ordenamientos de nuestro entorno.

Por otra parte se insiste en todas ellas en el llamamiento a reforzar la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia penal, objetivo que se entiende satisfecho cuando se prioriza la función retributiva de la pena y los fines de prevención general.

Se olvida que la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia penal se logra no sólo transmitiendo que el Estado reacciona adecuadamente frente al delito –sobre todo de forma rápida y justa– sino cuando logra reducir los índices de reincidencia con el menor coste posible, económico y social. Y en este punto los estudios de reincidencia publicados sugieren lo contrario: mayores periodos de cumplimiento en prisión suelen incrementar las posibilidades de reincidencia.

Este conjunto de reformas se vienen produciendo sin que en todo este tiempo se haya visto la necesidad de realizar una reforma global de la Ley Orgánica General Penitenciaria (en adelante L.O.G.P.) - que sólo ha sido objeto de tres modificaciones muy puntuales.

Por muy loable que sea esta Ley –y sin duda lo es– creo que es un traje que ya no aguanta la presión a la que se le somete, sobre todo desde el derecho penal material. La continua tensión dialéctica entre objetivos poco compatibles interfiere en el trabajo de los funcionarios de prisiones, en especial de aquellos que tienen el cometido de intervenir directamente con los internos y “administrar” su progresiva vuelta a la sociedad, lastrando con ello la eficacia del sistema.

En estos años se ha producido un cambio en el modelo de ejecución penitenciaria: si conforme al principio de individualización científica –que permanece inalterable en la L.O.G.P.– la gravedad del delito y la duración de la condena constituyen

## The new model of parole after the organic law 1/2015

uno de los factores que junto a la personalidad y el historial individual, social y familiar, deben valorarse de forma ponderada para decidir el proceso que debe seguir el cumplimiento de la pena, las nuevas condiciones y requisitos exigidos en determinados supuestos colocan ese elemento en un lugar central<sup>2</sup>.

España es uno de los países de la U.E. donde los internos permanecen más tiempo en prisión —la media alcanza los diecinueve meses—, lo que da como resultado una de las tasas de encarcelamiento y hacinamiento más elevadas de los países de nuestro entorno jurídico<sup>3</sup>.

Uno de los factores que explican este alargamiento se encuentra en la supresión o endurecimiento del régimen de aquellos mecanismos jurídicos que permitían reducir o limitar el tiempo de internamiento efectivo: redención de penas, acumulación jurídica, régimen abierto y libertad condicional. La reforma que comentamos continua esta senda introduciendo la prisión permanente revisable pese a que los topes de cumplimiento hasta ahora vigentes —hasta 40 años— ya se encontraban en el límite de su ajuste constitucional a los derechos y principios consagrados en los arts. 15 y 25.2 de la Constitución.

Esta situación plantea a mi juicio interrogantes a los que tarde o temprano se tendrá que enfrentar la Administración Penitenciaria.

Cómo configurar el régimen material de cumplimiento —el día a día— y el programa de intervención con penados cuya expectativa de reincorporación al medio se sitúa más allá de los 15 años de internamiento efectivo, frontera donde la literatura especializada coincide en afirmar la irreversibilidad de determinados efectos.

Esta realidad va a plantear a los profesionales más directamente implicados en la tarea de facilitar los procesos de reinserción social —en especial a los trabajadores sociales penitenciarios— el reto de cómo recomponer vínculos y dinámicas que prácticamente han desaparecido tras largos años de internamiento.

Del conjunto de reformas apuntadas el presente artículo se centra en el análisis de la que afecta a la libertad condicional, por cuanto es uno de los aspectos de la ejecución penitenciaria en el que la legislación penal atribuye a los servicios sociales un papel específico y relevante, al ser uno de los principales mecanismos que permite una transición gradual entre la privación de libertad y la plena incorporación a la vida en libertad.

### 1. El nuevo modelo de libertad condicional

La figura de la libertad condicional es objeto de una radical transformación rompiendo con un modelo vi-

#### NOTAS

<sup>1</sup> El Informe del Consejo General del Poder Judicial al Proyecto de Reforma que ha dado lugar Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal aprobado por la Ley Orgánica 10/1995 se hace eco de esta carencia cuando analiza la justificación ofrecida por el legislador en su Exposición de Motivos. A mi juicio este ninguneo a las aportaciones provenientes de la Criminología resulta de difícil justificación si atendemos al reconocimiento que ha alcanzado como estudio de grado así como la calidad de los numerosos estudios e informes que se vienen publicando.

<sup>2</sup> De esta manera, sin que haya habido una reforma legal los técnicos de prisiones (trabajadores sociales, educadores, psicólogos y juristas) han terminado por asumir el discurso dominante de la seguridad y la prevención general.

<sup>3</sup> Fuentes del Consejo de Europa sitúan la tasa de encarcelamiento en 2014 en 143 por cada 100.00 hab. y fuentes del Ministerio Interior sitúan la tasa de delitos por cada 1000 hab. en el 44,8.

## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

gente desde el S. XIX. La libertad condicional deja de ser una forma de cumplimiento de la pena de prisión integrada en el marco de ejecución penitenciaria como un grado más del sistema de individualización científica<sup>4</sup> para configurarse como una modalidad de suspensión de la ejecución —en este caso del resto de la pena pendiente de cumplimiento— a la que por tanto resultan aplicables los principios y reglas comunes al resto de modalidades.

La Exposición de Motivos de la L.O. 1/15 justifica este cambio con un único argumento: se trata de evitar que el tiempo de cumplimiento en libertad condicional compute como tiempo de extinción de la condena para de esta forma, en los casos que proceda la revocación, la consecuencia sea el cumplimiento de todo el periodo suspendido y no como hasta ahora el que restase hasta la libertad definitiva.

A mi juicio este pequeño cambio no exigía realizar una modificación de naturaleza jurídica que choca frontalmente con la naturaleza de las cosas. Ello me hace sospechar que los objetivos de la reforma se extienden más allá de lo expresamente admitido y van en la línea de desconectar la institución del modelo tradicional de ejecución penal.

A continuación se exponen los principales cambios que introduce la reforma y las consecuencias, a veces no suficientemente meditadas, que se derivan.

### 2. Concesión de la libertad condicional: requisitos y procedimiento

Pese al cambio de redacción operado en el 1º apdo. del art. 90, el modelo de libertad condicional

de nuestro país sigue siendo un modelo discrecional.

Es cierto que frente al régimen general de la suspensión, en el que los órganos sentenciadores “podrán” dejar en suspenso la ejecución de la pena, el art. 90 utiliza la expresión “el Juez de Vigilancia acordará” la suspensión de la ejecución del resto de la pena si se dan los requisitos que enumera; como también lo es que básicamente todos ellos son objetivos al desaparecer del punto c) el informe pronóstico final (en adelante IPF).

Pero tras esa enumeración se introduce un nuevo apartado en el que se indican los elementos que el Juez de Vigilancia debe “valorar” antes de adoptar la resolución sobre su concesión: personalidad del penado, antecedentes, circunstancias del delito cometido, relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reincidencia, su conducta durante el cumplimiento de la condena, las circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la suspensión condicionada al cumplimiento de unas obligaciones. Elementos todos ellos que ya formaban parte del tradicional IPF y que por ello mantienen el modelo dentro de la órbita europea de los sistemas discrecionales.

La nueva redacción plantea al menos dos tipos de problemas:

De una parte los referidos al contenido, donde se advierte el excesivo peso que se otorga a los factores de naturaleza estática sobre los de naturaleza dinámica. Destaca en este punto la prevención que se desprende respecto a la delincuencia grave confundiendo lo que es el mayor o menor riesgo de reincidencia con la gravedad de la misma<sup>5</sup>. Y

## The new model of parole after the organic law 1/2015

especialmente se echa en falta cualquier referencia a los resultados obtenidos con la intervención que pudiera haberse desarrollado en prisión.

Los estudios sobre reincidencia más recientes<sup>6</sup> ponen de manifiesto que a la hora de predecir la probabilidad de reincidencia de un sujeto que ha pasado por el sistema penal el peso no debe centrarse exclusivamente en los factores de riesgo sino que ha de atenderse igualmente a los factores de protección y dinámicas de cambio. Y en este punto la aportación de los profesionales del trabajo social resulta esencial para detectar esos apoyos y fortalezas con los que cuenta el penado a la hora de iniciar el proceso de reincorporación al medio.

En segundo lugar se plantea la cuestión de quién y cómo se aporta ese conocimiento al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria al omitirse toda referencia al tradicional informe de la Junta de Tratamiento. Parece que todo juicio sobre pronóstico de conducta futura pasa a residenciarse exclusivamente en el órgano jurisdiccional prescindiendo de los profesionales que han realizado el seguimiento del penado durante el cumplimiento de la condena culminando así una tendencia que ya se venía advirtiendo en anteriores proyectos de reforma auspiciada por los propios Jueces de Vigilancia<sup>7</sup>.

La opción a mi juicio constituye un error. En primer lugar porque parte de la errónea apreciación de que el informe pronóstico final es una especie de informe de parte cuestionando su objetividad. En segundo lugar porque con todos sus defectos y carencias, difícilmente puede suplirse el bagaje de capacitación técnica y conocimiento específico del interno que aportan en estos momentos los profesionales penitenciarios. En tercer lugar,

por su falta de concordancia con otros preceptos del C.P. que directa o indirectamente relacionados con la libertad condicional, exigen un informe pronóstico final emitido exclusivamente por la Administración Penitenciaria<sup>8</sup>. Y finalmente porque la supresión del informe conducirá inevitablemente a desconectar la institución de la libertad condicional del cumplimiento previo de la condena.

### notas

<sup>4</sup> Establece el art 72 de la L.O.G.P.: "Las penas privativas de libertad se cumplirán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional conforme determina el C.P."

<sup>5</sup> Diversos estudios –como por ejemplo la investigación "Delitos sexuales y reincidencia" publicada por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya y que puede consultarse en [www.gencat.cat](http://www.gencat.cat)– ponen de manifiesto que determinados tipos de delitos como los relativos a la libertad sexual o contra las personas presentan una menor tasa de reincidencia que por ejemplo los delitos contra la propiedad.

<sup>6</sup> Los estudios de reincidencia –como por ejemplo la investigación "Tasa de reincidencia penitenciaria 2014" publicada por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya– ponen de manifiesto que el plazo en que se produce la reincidencia varía en función de los factores que concurren en el pronóstico de reincidencia –tipo de delito, nº de ingresos en prisión, edad en la que se produce la liberación, etcétera– lo que debería ser tenido en cuenta para no prolongar la ejecución de unas medidas de seguimiento más allá de lo necesario.

<sup>7</sup> En los Criterios de Actuación refundidos publicados en 2008 expresaron que "antes de aprobar la libertad condicional que le sea propuesta o de concederla vía recurso podrá solicitar y valorar otros informes distintos de los previstos en el art 67 de la L.O.G.P., que en ningún caso le vincularán". A mi juicio es una nueva muestra de la escasa confianza que generan los técnicos de prisiones tanto en el legislador como en el poder judicial.

<sup>8</sup> La aplicación del régimen general de cumplimiento, alzando el periodo de seguridad, respecto del requisito temporal para acceder al tercer grado (art 36.2 C.P); o respecto del cómputo de condenas para el cumplimiento de las  $\frac{3}{4}$  partes (art 78 C.P); o como requisito expreso en los casos de la nueva pena de prisión permanente revisable.

## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

No obstante lo expuesto, la Administración Penitenciaria –tanto la Central como la de Cataluña– ha dispuesto a través de las Instrucciones publicadas<sup>9</sup> a raíz de la entrada en vigor de la reforma que en tanto continúen vigentes los artículos de la L.O.G.P. y del Reglamento Penitenciario (en adelante R.P.) que regulan el inicio y contenido del expediente de libertad condicional, continuará incorporándose el citado informe al expediente que se incoe para resolver la suspensión de la ejecución sin perjuicio de que su contenido se adecue a los criterios de valoración definidos en el art. 90.

El requisito relativo a la satisfacción de la responsabilidad civil también ha sido modificado. En la regulación anterior aparecía integrado en el I.P.F. como uno de los elementos que permitían acreditar la voluntad de reintegración en la sociedad. Al desaparecer el informe pasa a regularse como requisito autónomo. Pese a que los términos empleados –“no se concederá la suspensión si... no se hubiere satisfecho”– podrían dar pie a un cambio en la interpretación, la remisión a la legislación penitenciaria permite entender que más que el pago efectivo lo exigible es una conducta expresiva de la voluntad de reparación.

Junto a ello y probablemente condicionado por la preocupación y rechazo social generados por los delitos relacionados con la corrupción, el legislador ha establecido en otro apartado –el cuarto– unas normas específicas a fin de evitar que en estos casos –los conocidos como “delincuencia de cuello blanco”– los penados accedan a la libertad condicional cuando existan indicios sólidos de que han tratado o tratan de eludir el cumplimiento de este requisito, manteniendo fuera del alcance del Estado el producto de su actividad delictiva.

En relación al procedimiento, pese a los titubeos que se advertían en los proyectos de reformas, la

competencia se mantiene en el Juzgado de Vigilancia –ordinario o central– salvo cuando se trata de la nueva pena de prisión permanente revisable en el que la competencia pasa al tribunal que la impuso.

Por otro lado, frente a la regulación anterior, conforme a la cual la iniciativa correspondía a la Administración Penitenciaria, el nuevo apdo. 7º del art. 90 dispone que “el Juez de Vigilancia resolverá de oficio sobre la suspensión... a petición del penado”.

Ningún inconveniente se advierte con la nueva redacción para que el penado lo solicite directamente al Juzgado y éste, tras los trámites que estime pertinentes –que podrán o no comprender un requerimiento al Centro para que forme y remita el expediente tradicional– tome la decisión de conceder o no.

En cualquier caso la novedad radica en que debe concurrir la voluntad expresa del penado y que por ello es posible ahora que una vez haya sido informado de las características y consecuencias del nuevo régimen prefiera no acceder a la libertad condicional y continuar el cumplimiento de la condena en tercer grado.

Por otra parte señalar que hasta el momento en el proceso de concesión venían interviniendo exclusivamente el penado y el Ministerio Fiscal. La Ley 4/2015 de 27 de abril, que regula el Estatuto de la víctima del delito contempla en su art. 13 la intervención de la víctima en este incidente de ejecución tanto en la fase previa a la resolución –facilitando al Juzgado información relevante para que adopte la decisión con mayor conocimiento o solicitando la imposición de reglas de conducta que garanticen su seguridad– como otorgando en ciertos casos la posibilidad de recurrir el auto de concesión.

## The new model of parole after the organic law 1/2015

A mi juicio, la forma en que se ha planteado la irrupción de la víctima en la fase de ejecución penitenciaria es equivocada al haberse realizado desde una óptica sesgada hacia planteamientos de política-criminal vindicativos, olvidando las aportaciones que podría ofrecer el modelo de Justicia Restaurativa.

### 3. Duración y contenido de la libertad condicional

La primera consecuencia que conlleva el cambio de naturaleza de la libertad condicional afecta al periodo al que se extiende esta situación.

Si hasta el momento abarcaba el periodo de condena que restase hasta su definitivo cumplimiento, ahora el apdo. 5º dispone que el periodo de suspensión se determinará en la resolución en la que se conceda entre dos y cinco años, aunque nunca podrá ser inferior a la duración de la parte de pena pendiente de cumplimiento, computándose desde la efectiva puesta en libertad del penado.

A diferencia del régimen general de suspensión, no se determinan en esta modalidad los factores que debe tener en cuenta el Juez de Vigilancia para fijar el plazo. Puede interpretarse –conforme a la voluntad general del legislador– que se aplicarán subsidiariamente los contemplados en el art. 80.1 o bien junto a ellos dar un mayor peso a la recomendación que desde un punto de vista técnico puedan realizar los profesionales penitenciarios a la vista del pronóstico de reincidencia que presente el penado.

En cualquier caso el plazo mínimo de dos años resulta a mi juicio excesivo en una gran parte de

los casos teniendo en cuenta el contenido de ese periodo y las consecuencias de la revocación.

El segundo cambio se produce en los efectos que se desencadenan cuando la libertad condicional se rescinde por alguna de las causas previstas. Si hasta el momento –salvo los supuestos de terrorismo– el tiempo disfrutado hasta la revocación se computaba como de cumplimiento de condena, el art. 90.6 dispone ahora que la revocación de la suspensión de la ejecución del resto de la pena y libertad condicional dará lugar a la ejecución de la parte de la pena pendiente de cumplimiento. El tiempo transcurrido en libertad condicional no será computado como tiempo de cumplimiento de la condena.

La combinación de estas dos reglas da como resultado un apreciable endurecimiento<sup>10</sup> del régimen de libertad condicional. Actualmente en una gran parte de los supuestos que acceden a la libertad condicional, el tiempo medio restante de condena suele ser inferior a los 2 años, lo que puede llevar a muchos internos a renunciar a la libertad condicional y continuar cumpliendo la condena en régimen abierto, alguna de cuyas modalidades –como por ejemplo la prevista en el art. 86,4 del Reglamento Penitenciario –pueden resultar más “atractivas”<sup>11</sup>.

#### notas

<sup>9</sup> Instrucción 4/15 de la Secretaría General de II.PP y 3/15 de la Direcció General de Serveis Penitenciaris. Se pueden consultar en las respectivas páginas webs.

<sup>10</sup> Lo que a su vez ha abierto el debate acerca de si le afectan o no las normas sobre retroactividad de las leyes penales. A fecha de redacción de este artículo se constatan discrepancias entre las posturas de los diversos Jueces de Vigilancia por lo que habrá que esperar a que resuelva el Tribunal Supremo como ocurrió con la reforma operada L.O.7/03.

<sup>11</sup> En esta modalidad el penado no tiene que regresar al establecimiento penitenciario a pernoctar y el control se realiza o bien telemáticamente o bien mediante presentaciones periódicas en los servicios penitenciarios.



## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

La nueva concepción de la libertad condicional como una modalidad de la suspensión trae también como consecuencia una remisión en bloque a las normas generales que regulan el periodo de suspensión previstas en los arts. 83, 86 y 87 del C.P.

En cuanto a las reglas de conducta que al liberado pueden serle impuestas la novedad radica en que ahora van ligadas exclusivamente a las del régimen general de suspensión desapareciendo la vinculación con la medida de seguridad de libertad vigilada que establecía la anterior redacción.

Las medidas previstas en el régimen general también han sufrido una importante modificación destacando el refuerzo de las de naturaleza asegurativa e inocuizadora en la línea emprendida en numerosos países de nuestro entorno, especialmente en relación con la delincuencia violenta o sexual, siendo previsible que se vayan incorporando otras en futuras reformas del C.P. a medida que la presión mediática o pública lo exija.

En cuanto a las orientadas a facilitar el proceso de incorporación al medio mediante la continuidad en la intervención sobre los factores de riesgo de reincidencia, la única novedad es la expresa mención a la participación en programas de deshabituación que en la práctica ya se venía acordando al amparo de la cláusula de cierre.

A mi juicio este tipo de medidas tiene pleno sentido en el régimen general de la suspensión donde se evita el ingreso en prisión a condición de que el penado afronte mediante estos programas alguno de los déficits que pueden estar detrás del comportamiento delictivo.

Tratándose de penados que en la mayor parte de los casos llevan varios años en prisión lo lógico

es que esa intervención se hubiera producido en régimen ordinario o abierto y que a partir de su positiva evaluación se diera acceso a la libertad condicional. Lo contrario lleva en la práctica a alargar los periodos de internamiento dejando la intervención para la última fase lo que a mi juicio constituye un error.

La fase de libertad condicional no debe plantearse como periodo de intervención intensiva –salvo cierto tipo de delincuencia– sino como un periodo de seguimiento, apoyo y verificación periódica de los resultados obtenidos en los programas de intervención previos. Y en este punto resulta también fundamental el papel de los trabajadores sociales de los servicios penitenciarios.

Algunas de las nuevas medidas tienen un contenido prácticamente idéntico a las penas privativas de derechos recogidas en el C.P. y otras lo son en la práctica, por lo que es probable que en el futuro se plantee la cuestión de la infracción del principio *non bis in idem*<sup>12</sup> si después de un periodo más o menos largo “cumpliendo” esa “pena-prohibición” tiene que cumplir, tras su revocación y en su integridad, el resto de condena suspendida. Sería razonable plantear para estos casos la aplicación de lo dispuesto en el art. 58.4 del C.P. tal y como lo ha interpretado recientemente el Tribunal Supremo<sup>13</sup>, compensando de forma racional y proporcionada mediante su abono al cumplimiento de la privación de libertad el cumplimiento de otras medidas privativas de libertad.

Siendo consciente de la carga punitiva que conlleva el nuevo régimen de medidas y las consecuencias de su incumplimiento, el legislador introduce por primera vez en el art. 83.1 la previsión de que el Juzgado sólo puede imponerlas en la medida que resulte necesario para evitar el peli-



## The new model of parole after the organic law 1/2015

gro de comisión de nuevos delitos sin que puedan imponerse deberes y obligaciones que resulten excesivos o desproporcionados. Previsión normativa que de nuevo nos lleva a la cuestión central de si se trata de una decisión que va a adoptar por sí mismo el Juzgado o va a requerir del apoyo técnico de algún órgano o servicio.

El conjunto de deberes o prohibiciones acordadas en la concesión no es inmutable. Con independencia de las consecuencias que conlleva incurrir en alguna de las causas de revocación que analizaremos posteriormente, el apdo. 5º del art. 90 dispone que el Juzgado de Vigilancia, a la vista de la posible modificación de las circunstancias valoradas en la concesión, podrá acordar la imposición de nuevas prohibiciones, deberes o prestaciones, la modificación de las que ya hubieran sido acordadas o incluso el alzamiento de las mismas.

En este punto hubiera sido deseable que de la misma forma que en los casos de incumplimiento puede acordarse la prórroga del plazo de suspensión, fuera igualmente posible acordar la remisión definitiva de la pena cuando el adecuado cumplimiento de los deberes y prohibiciones acordadas inicialmente hagan innecesario el seguimiento, permitiendo así adelantar los plazos de cancelación de antecedentes penales que despliegan sus efectos en otras áreas que en ocasiones dificultan una adecuada integración.

Se introduce ahora en el texto legal la designación de la administración competente para realizar el seguimiento e informar al Juzgado sobre su adecuado cumplimiento dependiendo de su naturaleza.

En relación con las medidas de naturaleza securitaria se encomienda su seguimiento a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que deben

comunicar de manera inmediata al Juzgado de Vigilancia cualquier posible quebrantamiento.

En relación con las medidas de naturaleza tratable se encomienda el seguimiento a los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas dependiente de la Administración Penitenciaria que emitirán informes trimestrales o semestrales dependiendo del tipo de programa y en cualquier caso a su finalización.

A ambas administraciones se les encomienda igualmente —en concordancia con la nueva configuración de las causas de revocación— la función de informar de manera inmediata de cualquier circunstancia relevante para valorar la peligrosidad del penado y la posibilidad de comisión futura de nuevos delitos y no sólo de los incumplimientos de las reglas y obligaciones como hasta el momento lo que debe conllevar una reforma en profundidad de los sistemas de control y supervisión.

Con respecto a las Fuerzas de Seguridad del Estado esta función sólo requiere en principio la articulación de un protocolo de comunicación a partir del cual conozcan los penados que se encuentran en situación de condicional, así como el Juzgado del que dependen, a efectos de poner en su conocimientos aquellos hechos relevantes que conozcan en el ejercicio de sus funciones como por ejemplo una detención.

### notas

<sup>12</sup> En latín: “No dos veces por lo mismo”, principio que prohíbe sancionar dos veces la misma conducta.

<sup>13</sup> El Pleno no jurisdiccional de la Sala 2ª del Tribunal Supremo dictó Acuerdo el 19 de diciembre de 2013 estableciendo que la obligación de comparecer periódicamente anudada a la libertad provisional podía ser compensada conforme al art. 59 del C.P., atendiendo al grado de afluencia que su efectivo y acreditado cumplimiento haya comportado.

## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

Sin embargo, con respecto a la Administración Penitenciaria esta regulación plantea cambios sustanciales respecto al esquema de trabajo que venía funcionando desde hace muchos años.

En la medida en que con la anterior regulación la libertad condicional se configuraba como un periodo de cumplimiento la Administración Penitenciaria se “responsabilizaba” del liberado.

Tradicionalmente esta función se traducía en un seguimiento básicamente estático que se encomendaba a los servicios sociales externos ante los que comparecía el interno periódicamente hasta el licenciamiento definitivo.

En el año 2009 se abordó una reforma en profundidad del organigrama y funciones de la asistencia social penitenciaria que se plasmó en la Instrucción 8/09 de la Secretaría General de instituciones penitenciarias<sup>14</sup>.

Por lo que respecta a la materia objeto de este artículo, el cambio consistió básicamente en recalcar la necesidad de que la propuesta de libertad condicional contemplase un programa individual de intervención –que integraría entre otras las reglas y obligaciones impuestas por el Juzgado de Vigilancia– y un plan de seguimiento; y en consecuencia se atribuía al Equipo Multidisciplinar del Centro Penitenciario o Cis más cercano a su lugar de residencia, y no ya en exclusiva a los trabajadores sociales de los servicios externos, la responsabilidad de diseñarlos y ejecutarlos. Además se insistía en que el seguimiento no necesariamente debía consistir en las periódicas presentaciones tradicionales sino que debía ajustarse a las necesidades del penado y realizarse por ejemplo a través de la coordinación con los servicios comunitarios donde se atendiese al

penado o mediante visitas periódicas en el propio entorno del liberado.

La reforma operada por la L.O. 1/15 introduce dos modificaciones relevantes acordes con el cambio de naturaleza operado: de configurarse como periodo de cumplimiento a regularse como una modalidad de suspensión de la ejecución.

De una parte el seguimiento se atribuye expresamente a una unidad concreta de la Administración penitenciaria: los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas por lo que no parece que pueda seguir vigente el esquema planteado en la citada Instrucción. El cambio no plantearía mayores problemas si estos Servicios respondiesen al planteamiento con el que expresamente fueron configurados en el Real Decreto 840/2011 de 17 de Junio que regula la ejecución de las penas y medidas alternativas: unidades administrativas “multidisciplinares” integradas no sólo como hasta ahora por profesionales del trabajo social sino de otras ramas –jurídica, criminológica, psicológica y educativa– que pueden aportar el conocimiento necesario para la toma de decisiones

En cuanto al contenido, la función de estos Servicios parece ahora quedar limitada a informar sobre el cumplimiento de los programas –formativos, laborales etcétera– en el caso de que hayan sido impuestos como regla de conducta, de forma similar a como vienen haciéndolo en la actualidad respecto de las suspensiones ordinarias de condena sobre la base de lo dispuesto en el Real Decreto citado.

Sólo en los casos en que en la propia resolución el Juzgado de Vigilancia, al amparo de lo dispuesto en el art. 83.1.5 del C.P., encomiende a ese Servicio el seguimiento continuo del penado resultará necesario diseñar un plan que a mi juicio debe te-

## The new model of parole after the organic law 1/2015

ner carácter integral y comprender algo más que un calendario de presentaciones para informar de sus actividades y justificarlas.

El diseño de este plan de seguimiento con las aportaciones de un Equipo Multidisciplinar es el que permitirá detectar cualquier circunstancia relevante para valorar el riesgo de reincidencia y adoptar la decisión más adecuada desde la modificación de la regla impuesta a la revocación.

### 4. La revocación de la libertad condicional: causas y consecuencias

También en este apartado se produce una modificación sustancial del régimen vigente consecuencia del cambio de naturaleza de la libertad condicional y la remisión a las normas generales de la suspensión contenidas en los arts. 86 y 87 del C.P.

Con la anterior regulación la revocación conllevaba el reingreso en prisión en el periodo o grado que correspondiera; es decir, se trataba en la práctica como una especie de regresión de grado, siendo posible que, si se daban de nuevo las condiciones, el penado volviese a disfrutar de la libertad condicional. Tal posibilidad resulta ahora vetada por cuanto, conforme al régimen general, la revocación da lugar a la ejecución en prisión.

En cuanto a las causas de revocación la nueva regulación recoge básicamente los supuestos anteriores, aunque con una mayor precisión que permite dar solución a algunos de los problemas que se planteaban con la anterior redacción.

El primer motivo de revocación viene referido como hasta ahora a la reincidencia delictiva, pero si antes se delimitaba la causa con la simple ex-

presión “si delinquiere” ahora se exige que exista una condena —se entiende que firme— por un delito cometido durante el período de suspensión poniendo fin a las interpretaciones divergentes que mantenían los Jueces de Vigilancia: si bastaba o no la imputación por delito con o sin ingreso en prisión provisional.

Por otra parte, frente a la regulación anterior no basta la simple comisión de un delito, sino que es necesario que este hecho ponga de manifiesto que la expectativa en la que se fundaba la decisión de suspender ya no puede ser mantenida. De esta forma la causa de revocación deja de configurarse con el carácter automático que tenía en el anterior modelo y permite dar una solución más respetuosa con el principio de proporcionalidad, sobre todo teniendo en cuenta el endurecimiento que implica la nueva regulación.

El segundo motivo de revocación viene referido como anteriormente al incumplimiento de las prohibiciones, deberes o reglas de conducta fijados en el auto de concesión pero modulando su régimen al exigir que el incumplimiento sea grave y reiterado. Para los casos de incumplimientos puntuales o de escasa lesividad se deja a la discreción del Juzgado imponer nuevas prohibiciones o deberes, modificar los acordados o prorrogar el plazo de suspensión sin que en ningún caso exceda de la mitad de la duración del que hubiera sido fijado inicialmente.

Como causa específica de revocación relacionada con este motivo el art. 86.1.b recoge la sustracción al control de los servicios de gestión de

#### notas

<sup>14</sup> Esta Instrucción resulta de especial interés para los trabajadores sociales del ámbito de la ejecución penal y puede consultarse en la web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

penas y medidas alternativas, quedando embebidas en este supuesto las faltas injustificadas y reiteradas de asistencia a las citas que le hubieren sido señaladas para su adecuado seguimiento.

El tercer motivo de revocación viene a solventar los problemas que planteaba la primera causa de revocación en el anterior modelo de libertad condicional: que por la tardanza en la tramitación del procedimiento recayese la firmeza cuando el liberado hubiera extinguido en condicional su condena.

Para solventarlo los Jueces de Vigilancia mantenían la interpretación de que era posible revocar la libertad condicional no sólo en los supuestos expresamente previstos sino también cuando dejasen de concurrir los presupuestos que permitieron su concesión entre ellos el mantenimiento de un informe pronóstico final positivo.

Esta demanda es atendida en el art. 90.5 que introduce específicamente para la suspensión de la ejecución del resto de condena esta causa, disponiendo que el Juez de Vigilancia penitenciaria revocará la libertad condicional concedida cuando se ponga de manifiesto un cambio de las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión que no permita mantener ya el pronóstico de falta de peligrosidad en que se fundaba la decisión adoptada.

Los cambios introducidos en sede de revocación van a exigir a la Administración Penitenciaria y en concreto a los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas un replanteamiento de sus esquemas de trabajo.

Con el anterior régimen un porcentaje altísimo de revocaciones se producía por la comisión de

un nuevo delito que motivaba el ingreso en prisión provisional circunstancia ésta que se ponía en conocimiento del Juzgado desde el propio Centro Penitenciario. Eran excepcionales las revocaciones en base a un informe de seguimiento que, de producirse, en la mayor parte de los casos se motivaba en la actitud obstativa o elusiva de los controles establecidos.

Si de lo que se trata ahora es de adelantar la valoración y la adopción de medidas —que pueden ir desde el cambio de las reglas a la prolongación del periodo de suspensión— antes de la recaída en el delito, resulta necesario un seguimiento más dinámico que no sólo comprenda la adecuada coordinación con las Fuerzas de Seguridad sino la supervisión sobre la evolución que puedan seguir tanto los factores de riesgo —como por ejemplo la recaída en el consumo de drogas— como los denominados factores de protección: pérdida del apoyo familiar, retorno a amistades o ambientes delictivos etcétera.

### 5. Modalidades de libertad condicional

Junto a la modalidad ordinaria cuyo régimen básico hemos analizado el C.P. contempla hasta cinco modalidades de las cuales omitiremos el estudio de la prisión permanente revisable que exigirá una mayor atención.

#### *5.1.- Libertad condicional anticipada a los dos tercios o a la mitad de condena*

Con la nueva redacción deja de tener el carácter excepcional con el que se había configurado desde su inicio lo que en principio deberá facilitar su aplicación<sup>15</sup>. Junto a ello se flexibilizan los requisi-

## The new model of parole after the organic law 1/2015

tos exigidos de forma que al supuesto de desarrollo continuado de actividades laborales, culturales o ocupacionales se añade ahora la previsión de que aunque esa participación no tenga el carácter de continuidad, pueda valorarse que ha contribuido de manera significativa en la modificación de factores relacionados con su actividad delictiva. Con ello se trata de incentivar la participación del penado en determinados programas específicos de intervención –v.g. programa de intervención en violencia de género, en control de la agresión sexual, etc.– cuya duración es limitada en el tiempo.

De ambas modalidades quedan excluidos los condenados por delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales.

### 5.2.- Libertad condicional de primarios

En cada una de las reformas penales desde el 2003 en las que se ha incrementado el rigor punitivo, el legislador ha pretendido atenuar sus efectos introduciendo algún mecanismo en la dirección opuesta.

La reforma de 2015 no podía ser ajena a esa esquizofrénica tendencia e introduce una nueva modalidad privilegiada de libertad condicional –en este caso con carácter excepcional– en el apdo. 3º del art. 90 por medio de la cual el penado que se encuentre en prisión cumpliendo su primera condena siendo ésta inferior a tres años puede obtener la libertad, cumplidos los requisitos comunes de previa clasificación en tercer grado y buena conducta, una vez extinguida la mitad de la condena.

El requisito base parece que cabe interpretarlo en el sentido de que lo exigible no es estrictamente una primariedad delictiva –como en el régimen

general de suspensión de condena– sino penitenciaria, es decir que se trate del primer ingreso en prisión como penado; y de otro lado que la condena o suma de las impuestas en la misma o diferentes causas no sea superior a los tres años.

De este nuevo beneficio quedan excluidos también los condenados por delitos contra la libertad e indemnidad sexual.

Con independencia de que ya en la práctica los condenados por estos delitos no suelen acceder con facilidad a la libertad condicional ordinaria<sup>16</sup>, cabe preguntarse porque se selecciona toda una categoría de delitos que comprende conductas de muy diverso desvalor, y no otras en las que también se aprecia una fuerte presión mediática o social.

### 5.3.- Libertad condicional de septuagenarios y enfermos muy graves

Prácticamente se mantiene la redacción anterior y con ella todos los problemas de interpretación que se generaban en su aplicación práctica y de los que cada cierto tiempo tenemos noticia a través de los medios de comunicación cuando afectan a personas de especial relevancia por una u otra razón (v.g caso Bolinaga).

Es de esperar que la problemática se acrecienta con los efectos que generará la aplicación del

#### notas

<sup>15</sup> En los últimos años ya se venía advirtiendo un aumento progresivo de las excarcelaciones en libertad condicional por esa vía hasta llegar al 35% en 2005.

<sup>16</sup> Sobre todo a partir de la reforma operada por L.O. 5/2010 que introdujo para estos casos la medida de libertad vigilada postpenitenciaria y que en muchos casos llevará a los Equipos Técnicos a diferir el seguimiento del penado en libertad a esa nueva fase.

## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

nuevo C.P. en relación especialmente con dos situaciones: de un lado, la previsible entrada en el sistema penitenciario de un perfil de interno no habitual —la denominada delincuencia de cuello blanco— de otro con el progresivo envejecimiento de la población reclusa producto del incremento de los periodos de internamiento y en especial con la nueva pena de prisión permanente revisable.

Con respecto a la primera situación, dado que en la generalidad de los casos suelen presentar un bajo riesgo de reincidencia, se planteará el debate acerca de si la enfermedad padecida, no siendo terminal, justifica la excarcelación porque se prevea una mejor evolución de la misma en libertad que en un entorno cerrado y la colisión que ello representa con otros fines de la pena (particularmente en estos casos con la prevención general positiva o confianza de la ciudadanía en la vigencia de la norma).

Con respecto a la segunda situación porque una vez se alcance la edad de 70 años tras quince, veinte o veinticinco años presos se planteará el debate sobre la humanidad o no de continuar con el cumplimiento.

### 6. Reflexión final

Decíamos al principio de este artículo que una de los factores que determinan la alta tasa de encarcelamiento en España es el incremento de los periodos de internamiento. Desde la óptica penitenciaria sin lugar a dudas una de las posibles soluciones radica en el uso que se haga de la libertad.

Numerosos estudios publicados en los últimos años<sup>17</sup> ponen de relieve la escasa utilización de este

mecanismo, de forma que frente a lo que ocurren en otros países europeos la libertad condicional no es el modo ordinario en el que se finaliza una condena.

Cabe entonces preguntarnos si la reforma operada por la L.O. 1/2015 permite superar los inconvenientes señalados por la doctrina como causas relacionados con la escasa utilización de la libertad condicional y la respuesta no resulta muy esperanzadora.

Nuestro modelo de libertad condicional sigue anclado al sistema discrecional, siendo además uno de los países que más requisitos adicionales exigen. La única esperanza en este punto es que la gestión práctica de la nueva modalidad de libertad condicional para primarios se realice con criterios que lo aproximen a los modelos mixtos vigentes en muchos sistemas europeos<sup>18</sup>.

Por otra parte, como ha quedado expuesto, las condiciones a las que se somete el disfrute de este mecanismo suponen un notable endurecimiento con respecto a la anterior regulación que no solo dificultan el acceso, sino que en los casos en que éste sea factible, puede que al propio interno no le interese.

A mi juicio hay algunas cuestiones que siguen sin resolverse adecuadamente y que permitirían en su caso un incremento del uso del mecanismo, incluso en un modelo discrecional:

Resulta imprescindible que la Administración Penitenciaria se dote de instrumentos fiables y validados para valorar el riesgo de reincidencia —incorporando el acerbo científico que ha acumulado la Criminología en los últimos años— a partir del cual realizar pronósticos que faciliten a los técnicos y a los Jueces de Vigilancia la toma de decisiones<sup>19</sup>.

## The new model of parole after the organic law 1/2015

Mientras esto no ocurra, la práctica llevará a excluir de este mecanismo a la delincuencia grave—por temor a las consecuencias de una reincidencia— y reducir el uso en los delincuentes de alto riesgo (aquellos que acumulan un mayor número de factores estáticos de riesgo de reincidencia).

Pero es que además una adecuada valoración de riesgo no tiene como objetivo sólo predecir la probabilidad de reincidencia, sino principalmente identificar factores de riesgo que puedan ser adecuadamente gestionados en el entorno comunitario a partir de la evidencia empírica que esta forma de abordar la ejecución de la pena permite reducir con mayor eficacia que el internamiento la tasa de reincidencia.

Y enlazando con ello hay que plantear también una reforma radical del actual sistema de supervisión a la que nos hemos referido anteriormente.

El modelo que plantea la actual regulación se basa prioritariamente en la supervisión intensiva en detrimento de los sistemas de seguimiento<sup>20</sup> y rehabilitación intensiva en contra de lo que aconsejan los estudios sobre eficacia de la libertad condicional.

Tratándose de un periodo subsiguiente a una privación de libertad más o menos larga se echa en falta una política de apoyo al proceso de incorporación al medio, completamente ausente de nuestra regulación pero que sí que está presente en algunas de las legislaciones a las que nos remitimos en ocasiones para incorporar nuevos mecanismos punitivos.

### BIBLIOGRAFÍA

Cid, J. (2008). El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: Diagnóstico y remedios. *Revista Española de Investigación Criminológica*. REIC, 6, 1-31.

Cid, J. y Tebar, B. (2008). Libertad condicional y delincuentes de alto riesgo. *Revista Española de Investigación Criminológica*. REIC, 8, 1-23.

Diez, J.L. (2013). Rigorismo y reforma penal. *Boletín Criminológico del Instituto Interuniversitario Andaluz de Criminología*. Artículo 2/2013. Nº 142.

Diez, J.L. (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 7 (01), 1-37.

García, E., Diez, J.L., Pérez, F., Benítez, M.J. y Cerezo, A.I. (2010). Evolución de la delincuencia en España: análisis longitudinal con encuestas de victimización. *Revista Española de Investigación Criminológica*. REIC, 8, 1-27.

Medina, J.J. (2003). Criminología y política criminal: la necesidad de un foro de discusión. *Revista Española de Investigación Criminológica*. REIC. Int-03, 1-10.

### NOTAS

<sup>17</sup> “La Libertad condicional en Cataluña”. Investigación publicada en 2014 por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Cataluña, disponible en la web de la Gencat. “Variables en la concesión de la libertad condicional en Cataluña” estudio realizado por Beatriz Tebar Vilches, publicado en 2004 por el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Cataluña, disponible en la web de la Gencat.

<sup>18</sup> De hecho así ha sido interpretado por muchos, en primer lugar por los propios internos de los Centros Penitenciarios que plantean la aplicación de la nueva norma más favorable como si de un proceso de revisión se tratase.

<sup>19</sup> En este proceso ya ha sido iniciado hace algunos años por la Administración Penitenciaria de Catalunya que aplica desde el inicio de cumplimiento protocolos y escalas de valoración de riesgo que facilitan tanto la gestión penitenciaria como la posterior evaluación de la eficacia del sistema.

<sup>20</sup> En este punto merece destacarse experiencias novedosas como el Proyecto C.O.S.A. (Circles of Support and Accountability model) incorporado por la Administración Penitenciaria de Catalunya para la gestión del riesgo de delincuentes sexuales.



## El nuevo modelo de libertad condicional tras la reforma operada por la ley orgánica 1/2015

Nuñez, J. (2014). Análisis crítico de la libertad condicional en el proyecto de reforma de C.P. 2015. *La Ley Penal*. 11 (110), 50-74.

Redondo, S. (2008). Individuos, sociedades y oportunidades en la explicación y prevención del delito: modelo del triple riesgo delictivo (TRD). *Revista Española de Investigación Criminológica*. REIC. 7, 1-53.

Roldán, H (2010). El uso de la libertad condicional y su influencia en el tamaño de la población reclusa en España. *Revista Electrónica Ciencia Penal y Criminología*. 12 (04), 1-17.

Saez, E (2014). Reformas substantivas y procesales en materia de libertad condicional. *Diario la Ley*. 2041. 8226, 1-17.

Villalba, C E (2006). El enfoque de la resiliencia en el trabajo social. *Acciones e Investigaciones Sociales*. Nº Extra 2006, 466.