

La disposición final primera de la Ley Orgánica General Penitenciaria como respuesta jurídica al motín carcelario y mecanismo de preservación de la seguridad penitenciaria

SARA CAROU-GARCÍA

Doctora en Derecho
Profesora de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

RESUMEN

El presente texto analiza, desde la óptica jurídica, la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, mecanismo jurídico excepcional, destinado a solucionar situaciones especialmente críticas para la seguridad en el ámbito penitenciario, como lo es el caso del motín. La citada previsión legal conlleva dos consecuencias relevantes: por un lado, la suspensión de los derechos reconocidos a los internos y, por otro lado, la asunción por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las competencias en materia de vigilancia y custodia de los reclusos.

Palabras clave: *seguridad, motín, prisión, ley penitenciaria.*

ABSTRACT

This text analyses, from the legal point of view, the First Final Provision of the Prison Law, an exceptional legal mechanism designed to solve situations that are especially critical for security in the prison environment, as is the case of the mutiny. The aforementioned legal provision entails two relevant consequences: on the one hand, the suspension of the rights recognized to inmates and, on the other hand, the assumption by the police of the powers in terms of surveillance and custody of inmates.

Keywords: *security, mutiny, prison, prison law.*

SUMARIO. 1. El conflicto en prisión o la cárcel como escenario de conflicto permanente. 1.1 El conflicto como concepto. 1.2 El conflicto en el medio penitenciario.–1.3 Conflicto y violencia. 2. El orden y la seguridad en el medio penitenciario. 2.1 La seguridad como derecho fundamental garante de los demás derechos. 2.2 La seguridad penitenciaria. 2.3 Seguridad interior y seguridad exterior del establecimiento penitenciario a) Seguridad exterior. b) Seguridad interior.–3. La exacerbación del conflicto penitenciario: el motín. 3.1 El motín como concepto jurídico. 3.2 El motín como delito de sedición penitenciaria.–4. La disposición final primera de la LOGP. 4.1 El contexto histórico de aprobación de la LOGP. 4.2 Graves alteraciones del orden y razones de seguridad pública como presupuestos habilitantes de la aplicación de la disposición final primera. a) Graves alteraciones del orden. b) Razones de seguridad pública. 4.3 La suspensión parcial y temporal de derechos. 4.4 Competencias asumidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.–5. Conclusiones.–6. Bibliografía.

1. EL CONFLICTO EN PRISIÓN O LA CÁRCEL COMO ESCENARIO DE CONFLICTO PERMANENTE

1.1 El conflicto como concepto

El conflicto, según la Real Academia Española (en adelante RAE), admite diversas definiciones, si bien de todas ellas se extrae una conceptualización negativa del término: «combate, lucha, pelea», «enfrentamiento armado»; «apuro, situación desgraciada y de difícil salida».

El conflicto lleva aparejada la interacción de distintos actores en una relación de alteridad, de tal modo que, inicialmente, la ganancia de uno es interpretada como la pérdida del otro. Así, pues, el conflicto es una constante en las relaciones humanas, es más, podría decirse que es una consecuencia natural de la convivencia del ser humano con sus semejantes. De ahí que múltiples disciplinas científicas se hayan interesado por el mismo y lo hayan abordado desde ópticas distintas.

La connotación negativa del conflicto, presente en la definición del mismo aportada por la RAE, no es compartida por todas las ramas del saber. En este sentido, Robbins y Judge⁽¹⁾ sintetizan los distintos enfoques, a través de los cuales se ha estudiado el conflicto, en tres grandes bloques: el denominado *enfoque tradicional*, en el que todo conflicto equivale a violencia e irracionalidad; el *enfoque de relaciones humanas* conforme a cual el conflicto es un elemento natural de las relaciones

(1) Vid. ROBBINS, S. P. y JUDGE, T. A., *Comportamiento organizacional*, Pearson Educación, México, 2009, pp. 486 ss.

humanas que no siempre resulta negativo; y el *enfoque interactivo*, esta interpretación enfatiza ciertos aspectos positivos del conflicto, así como el componente natural del mismo. El conflicto, por tanto, presenta claros oscuros (aspectos negativos, pero también positivos) de tal forma que podemos distinguir *conflictos funcionales*, que contribuyen a la mejora de alguna de las partes, y *conflictos disfuncionales*, singularizados por alcanzar unas elevadas cotas de tensión que imposibilitan su resolución por medios pacíficos(2). Estos últimos, aplicados al contexto penitenciario, serán el objeto de nuestro texto.

No es nuestro objetivo profundizar en los diferentes análisis teóricos sobre el conflicto, ya que ello desbordaría la naturaleza del presente artículo, pero sí destacaremos algunas cuestiones que son relevantes para entender un tipo de conflicto intrapenitenciario, que actúa como eje central de nuestra investigación, esto es: el motín carcelario (como exacerbación del conflicto) y la respuesta jurídica al mismo, plasmada en la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria(3) (en adelante LOGP).

1.2 El conflicto en el medio penitenciario

Si líneas arriba afirmábamos que el conflicto es algo inherente a las relaciones humanas, debemos ahora completar dicha aseveración destacando la importancia del medio en el que se produce el conflicto

(2) Vid. REDORTA LORENTE, J., *Cómo analizar los conflictos. La Tipología de conflictos como herramienta de Mediación*, Paidós, Barcelona, 2004, pp. 33 ss.

(3) *BOE*, núm. 239, de 5 de octubre de 1979.

Disposición Final Primera de la LOGP:

«Los derechos reconocidos a los internos en esta Ley podrán ser suspendidos parcial y temporalmente por acuerdos de los Ministerios de Justicia e Interior en los supuestos de graves alteraciones del orden en un centro, que obliguen a la autoridad penitenciaria a requerir la intervención de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

1. Desde el momento en que intervengan dichas fuerzas asumirá la dirección del establecimiento penitenciario en cuanto a custodia, vigilancia y restauración del orden el Jefe de las mismas, sin perjuicio de continuar la autoridad penitenciaria en la dirección de las actividades de tratamiento, procedimiento administrativo en relación con las autoridades judiciales, régimen económico-administrativo y funciones asistenciales.

2. Independientemente del supuesto considerado en el número anterior, los Ministerios de Justicia e Interior podrán acordar, por razones de seguridad pública que la custodia y la vigilancia interior de un establecimiento cerrado o de un departamento especial de éste corresponda a los Cuerpos de Seguridad del Estado.

3. En los supuestos comprendidos en los dos párrafos anteriores se dará cuenta inmediata del acuerdo adoptado por los Ministerios de Justicia e Interior a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados a los efectos de que adopte la resolución que reglamentariamente proceda».

en el desenlace de este. En toda organización surge el conflicto, pero las dimensiones, así como las consecuencias del mismo, dependen de las circunstancias en las que se desarrollan las relaciones. Es bien sabido que el medio carcelario, como paradigma de la institución total definida por Goffman(4), amplifica exponencialmente cualquier hecho acaecido intramuros(5). Una situación trivial, que en el medio extrapenitenciario no sería capaz de suscitar la más mínima reacción, es susceptible de provocar en el interior de la cárcel un altercado, cuya intensidad y capacidad de extensión pueden derivar en el peor escenario penitenciario: el motín.

La explicación de la canalización del conflicto, mediante conductas violentas en la prisión, puede abordarse a través de dos modelos: el denominado *modelo importado*, que sitúa su foco de atención en la propensión individual de cada sujeto a desenvolver actitudes de este tipo; y el *modelo funcional*, en el que se analiza la influencia del ambiente carcelario en la aparición de conductas violentas(6). En relación con este último modelo debemos recordar que el internamiento en un centro penitenciario es considerado, desde el ámbito de la Psicología, como un suceso traumático, al implicar una ruptura del ritmo de vida habitual del individuo, el alejamiento de su red social y su inmersión en un medio caracterizado por diversas privaciones(7). La prisión sitúa al individuo en una coyuntura vital compleja, marcada por la imposición de relaciones sociales con otras personas –que no son buscadas ni deseadas– así como por la incorporación forzada a una estructura organizativa y espacial marcadamente restrictiva. La arquitectura carcelaria genera un espacio físico que influye de modo decisivo en la conducta, el estado psicológico –a nivel individual y grupal de los internos– y la formación de identidades(8).

(4) La cárcel constituye uno de los ejemplos paradigmáticos de lo que GOFFMAN denominó como *institución total*, esto es «lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente». Vid. GOFFMAN, E., *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires, 1970, p. 13.

(5) Vid. GOFFMAN, E., *op. cit.*, p. 13.

(6) Vid. BENNET, J. «Measuring order and control in the Prison Service», en Jewkes, Y. (Ed.), *Handbook on prisons*, Willan, Oxon, 2007, p. 519.

(7) Vid. RUIZ, J. I., «Síntomas psicológicos, clima emocional, cultura y factores psicosociales en el medio penitenciario», *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 39, núm. 3, 2007, p. 548.

(8) Vid. HANCOCK, P. / JEWKES, Y., «Architectures of Incarceration: The spatial pains of imprisonment», en *Punishment & Society*, 13(5), 2011, p. 612.

El contexto carcelario se convierte en una fuente de estrés para el recluso, principalmente en los primeros meses(9). Esta situación anímica puede llegar a prolongarse durante todo el tiempo de la condena, generando un estado de ansiedad cronicado(10). El internamiento penitenciario trae consigo, de modo inevitable, una serie de efectos nocivos sobre la salud mental de los internos, entre los cuales están: la percepción de una ausencia de control sobre la propia vida, la hipervigilancia, la disminución de la autoestima, el retraimiento social y el aislamiento(11). Tales consecuencias –inherentes a la privación de libertad– unidas a las características psicológicas de cada individuo, propician que ciertos reclusos presenten estados anímicos alterados, más propensos a una pérdida de control generadora de conflictos, ya sea con otros internos, ya sea con el personal funcionario. Muchas de estas consecuencias nocivas para la salud psicológica se ven amplificadas por la presencia de adicciones a diversas sustancias ilegales, estas pueden ser adquiridas durante el cumplimiento de la pena de prisión, o bien tener una presencia previa al internamiento(12). Asimismo, ciertos rasgos de la personalidad del interno –tales como baja autoestima o alta impulsividad– o la presencia de valores desviados dificultan que el interno desarrolle un correcto comportamiento en prisión(13).

(9) Vid. RUIZ, J. I., *op. cit.*, p. 548.

(10) Vid. ZABALA BAÑOS, M. C / MARTÍNEZ LORCA, M. / SEGURA FRAGOSO, A. / LÓPEZ MARTÍN, O. / GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J. / ROMERO AYUSO, D. M. / TORT HERRANDO, V. / VICENS PONS, E. / DUEÑAS HERRERO, R. M., «Medición de la calidad de vida en la población penitenciaria española», en *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, vol. 16, núm. 1, 2016, p. 44.

(11) Vid., entre otros, YANG, S. / KADOURI, A. / RÉVAH-LÉVY, A. / MULVEY, E. P. / FALISSARD, B., «Doing Time: A Qualitative study of long-term Incarceration and the Impact of Mental Illness», en *International Journal of Law and Psychiatry*, núm. 32, 2009, pp. 294-303; HANEY, C., *The Psychological Impact of Incarceration: Implications for Post-Prison Adjustment*, U S. Department of Health Human Services, Washington, DC, 2002.

(12) La última *Encuesta sobre Salud y consumo de Drogas a los internados en Instituciones Penitenciarias en España (ESDIP)*, publicada en 2016, indica que los consumos de todas las drogas ilegales son más elevados en la población penitenciaria, estando en libertad, que, en la población general. Las sustancias más consumidas son: alcohol (65,9%), cannabis (37,8 %) y cocaína en polvo (24,8%) y en base (16,2%). Vid. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Encuesta sobre Salud y consumo de Drogas a los internados en Instituciones Penitenciarias en España (ESDIP)*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad; Madrid, 2016.

(13) Vid. TRAJTENBERG, N. / SÁNCHEZ DE RIBERA, O., «Violencia en instituciones penitenciarias. Definición, medición y explicación del fenómeno», en *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS*, vol. 32, núm. 45, julio-diciembre, 2019, p. 156.

A la afectación psicológica derivada del ingreso en un centro penitenciario hay que sumarle un factor propio de la sociología penitenciaria: la subcultura carcelaria, generadora de conflictos promovidos por las normas y valores inherentes a dicha subcultura. A este respecto Sykes(14), en su *teoría de la privación*, destaca como la traumática experiencia de la pérdida de libertad, unida al limitado acceso a bienes y servicios que se produce en prisión, provoca que muchos reclusos, que en su vida en libertad no eran violentos, desarrollen conductas agresivas como una forma de adaptación a la subcultura carcelaria. En relación con esta cuestión, afirma Romero Miranda(15) que los internos se ven obligados a decidir entre tres posibilidades de conducta, que contribuirán a la consolidación del denominado proceso de prisionización(16): a) adherirse a la subcultura carcelaria, dando lugar a una *prisionización primaria*; b) cumplir con la normativa institucional, consolidando la denominada *prisionización secundaria*; c) oscilar entre subcultura y normatividad, a este modo de afrontamiento de la estancia en prisión se le denomina *prisionización terciaria*.

Aunando los anteriores elementos psicológicos y de organización social carcelaria podemos detectar diferentes tipologías de conflicto en prisión: 1) los derivados de interpretaciones sesgadas de la realidad, mediatizadas por la hiper-sugestibilidad que genera el internamiento forzoso; 2) los surgidos por la aplicación de una suerte de justicia alternativa y paralela –propiamente carcelaria– a determinados delincuentes (por ejemplo, agresores sexuales de menores) o a los tildados de «chivatos» y «delatores» frente a la autoridad penitenciaria; 3) los propiciados por las adicciones a ciertas sustancias prohibidas, estos pueden abarcar desde la alteración del orden regimental, hasta las luchas entre reclusos por hacerse con el control del tráfico de estas sustancias en el interior de la prisión; 4) los conflictos que surgen de robos entre reclusos, de deudas no satisfechas, etc(17).

(14) Vid. SYKES, G. M., *The society of captives: A study of a maximum security Prison*, Princeton University Press, Princeton, 1958.

(15) Vid. ROMERO MIRANDA, L., «Prisionización: estructura y dinámica del fenómeno en cárceles estatales del sistema penal chileno», en *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 24, 2019, pp. 42 ss.

(16) CLEMMER definió la prisionización como la asimilación e internalización de la subcultura carcelaria por parte del sujeto, que no solo supone la aceptación de normas y códigos institucionales (de la cárcel como institución), sino, sobre todo, de las propias reglas y jerarquías entre los internos. Vid. CLEMMER, D., *The prison community*, Rinehart & Winston, Nueva York, 1958, pp. 96-98.

(17) Vid. LOZANO MARTÍN, A. M. / NISTAL BURÓN, J. / JIMÉNEZ BAUTISTA, F., «Conflictos y mediación en las cárceles españolas», en *Revista de Mediación*, 13, 1, 2020, p. 2.

1.3 Conflicto y violencia

El desarrollo del conflicto puede transcurrir por varios caminos, siendo uno de ellos la adopción de conductas violentas por una de las partes o por ambas. La violencia se muestra como una consecuencia de la escalada y de la agudización del conflicto, dificultando su gestión(18). Siguiendo esta lógica, la violencia se produce en el conflicto sin que siempre sea una consecuencia indefectible del mismo. De tal suerte, violencia y conflicto no son sinónimos, ya que esta es solo uno de los instrumentos de resolución del conflicto(19).

Aportar una definición del concepto de violencia resulta una tarea altamente compleja, debido a su carácter poliédrico y a la relevancia del contexto en el que esta surge(20). Distintas disciplinas como la Historia, la Ciencia Política, la Sociología o la Psicología se han ocupado de la teorización y definición de la violencia(21). No obstante, debemos destacar que, como sostiene Aróstegui Sánchez, «el aumento indiscriminado de la ampliación del término acaba por debilitar su valor descriptivo y explicativo»(22).

Habitualmente, el eje central del que parten la mayoría de las definiciones de violencia es el uso de la fuerza física, identificándola, por tanto, con actos de violencia interpersonal cuyo objetivo es provocar un daño físico(23). Llegados a este punto, conviene efectuar una precisión —especialmente relevante cuando hablamos del empleo de la fuerza física en el medio penitenciario— relativa al sujeto que realiza el acto de fuerza. Cuando la coerción física sea empleada por la Administración penitenciaria será considerada legítima, siempre y cuando se adapte a las previsiones legales y tenga como finalidad restaurar la pacífica convivencia en el medio penitenciario. Dicha coerción física no podrá ser conceptualizada, por tanto, como violencia, sino como «fuerza». El término violencia, en consecuencia, solo será predicable

(18) Vid. DÍAZ PADILLA, M. V., «La prisionización y los conflictos en el entorno penitenciario: investigación documental», en *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol. 6, núm. 30, 2021, p. 6.

(19) Vid. NATERAS GONZÁLEZ, M. E., «Aproximación teórica para entender la violencia desde un enfoque crítico», en *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, Vol. 23 (2), 2021, p. 310.

(20) Vid. NATERAS GONZÁLEZ, M. E., *op. cit.*, p. 306.

(21) Un resumen de los distintos enfoques científicos de la violencia en las últimas décadas puede verse en GALAVIZ-ARMENTA, T., «Enfoques disciplinarios e interdisciplinarios para el análisis y definición de la violencia», en *Anfora*, 28(50), 2020, pp. 161-182.

(22) Vid. ARÓSTEGUI SÁNCHEZ, J., «Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia», en *Ayer*, núm. 13, 1994, p. 22.

(23) Vid. OSORIO, S. «Conflicto, violencia y paz: un acercamiento científico, filosófico y bioético», en *Revista Latinoamericana de Bioética*. 12(2), 2012, pp. 52 ss.

de aquellos actos de coerción física ilegal(24). Ello enlaza con la concepción weberiana del Estado como «detentador de la violencia legítima»(25).

El concepto legal de violencia no presenta una mayor claridad o consenso que el emanado de otras disciplinas científicas. En el caso del Derecho penal la violencia aparece bajo las más variadas denominaciones. El empleo de diversos términos se justifica por la diversidad de los escenarios delictivos. Hay que destacar que, en materia de violencia, el ordenamiento jurídico y la ciencia jurídica no se circunscriben a la manifestación física de la misma, aceptándose la aparición de acciones violentas de carácter psicológico o moral(26).

La presencia de violencia en el conflicto penitenciario es más habitual que en otros contextos, debido a las características propias tanto de la institución, como de la población que la conforma. La violencia en prisión puede manifestarse de diversas formas: lesiones, homicidios, suicidios, autolesiones, abusos sexuales, *bullying*, etc.(27). Cuando la violencia penitenciaria adquiere un carácter colectivo, siendo protagonizada por la población reclusa contra el personal funcionario, hablamos de motín(28).

Debemos puntualizar que en el presente texto no abordaremos otra forma de violencia penitenciaria, que podría denominarse institucional, en la que se incluirían aquellas conductas tales como: los malos tratos, las torturas o el uso excesivo de la fuerza por parte del personal de la Administración Penitenciaria. En este caso el sujeto sobre el que recae la acción violenta es el recluso y el actor que ejerce dicha violencia es el personal funcionario, abusando de la situación de superioridad que le confiere su estatus dentro de la prisión. Los datos actualizados, relativos a este tipo de violencia penitenciaria, para el caso español se encuentran recopilados en el *Informe del Comité de Prevención de la Tortura de 2021*, elaborado a partir de las visitas que

(24) Recurrimos en este punto a la distinción establecida por ARÓSTEGUI SÁNCHEZ, *op. cit.*, partiendo de la teoría enunciada por HOOK.

(25) Vid. WEBER M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 43-44.

(26) Sobre las diferentes formas de violencia recogidas en la Parte Especial del Código Penal vid. BAGES SANTACANA, J., «Límites al desvanecimiento del tipo penal Aproximación al concepto de violencia en la Parte especial del Código penal», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-20 2018.

(27) Vid. IRELAND, J. L., *Bullying among prisoners. Evidence, Research and Intervention Strategies*, Routledge Taylor and Francis Group, Nueva York, 2002, pp. 20 ss.

(28) DE MARCOS MADRUGA y DE VICENTE MARTÍNEZ definen el motín carcelario como «el alzamiento de varios sentenciados o presos contra las autoridades encargadas de su custodia». Vid. DE MARCOS MADRUGA, F. / DE VICENTE MARTÍNEZ, R. *Vademécum de Derecho Penitenciario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 88.

este organismo realizó en centros penitenciarios españoles del 14 al 28 de septiembre de 2020(29). Pese a la relevancia innegable de esta cuestión, estimamos que el análisis de la misma supondría una desviación excesiva respecto del tema central de este artículo.

La violencia, surgida del conflicto en el medio carcelario, puede ser ejercida por reclusos frente a otros internos –en estos casos los roles de víctima y agresor pueden variar– o frente a los funcionarios. Para abordar este último supuesto, es decir, la violencia dirigida contra el personal funcionario, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aprobó, mediante Resolución de 8 de junio de 2017, el denominado *Protocolo específico de actuación frente a las agresiones en los centros penitenciarios y centros de inserción social dependientes de la Secretaría General de Instituciones penitenciarias*, desarrollado por la Instrucción 6/2017. La incidencia de agresiones sobre los trabajadores dependientes de la Administración Penitenciaria española es la más alta de la Unión Europea, estando muy por encima de la media existente en el resto de sectores de la Administración(30). Las organizaciones sindicales estiman que en las prisiones españolas se produce un incidente violento grave cada veinticuatro horas(31).

Los estudios empíricos sobre violencia en prisión demuestran que los actos violentos no poseen una homogeneidad temporal y espacial. Determinadas áreas o módulos son más proclives a la aparición de incidentes violentos, particularmente, aquellos espacios arquitectónicos destinados a la reclusión denominada de máxima seguridad. En cuanto a la distribución cronológica y temporal de los incidentes, los viernes y los fines de semana concentran mayores conflictos, al igual que los horarios vespertinos y nocturnos(32).

Además de suponer un serio problema de seguridad en el trabajo para los funcionarios, con las correspondientes consecuencias negativas a nivel psicosocial y físico, la violencia en el medio penitenciario entraña efectos nocivos para toda la comunidad carcelaria y para el

(29) Las conclusiones y los datos del *Informe del Comité de Prevención de la Tortura*, correspondiente al año 2021, pueden consultarse en <https://rm.coe.int/1680a47a78>.

(30) La media porcentual de agresiones a personal de la Administración Pública se sitúa en un 2.8% en cómputo anual. En cambio, esa cifra asciende a un 5% cuando hablamos de personal de Instituciones Penitenciarias. El 90% de las agresiones se producen sobre el personal de vigilancia. Vid. COMISIONES OBRERAS (CC. OO.), *Informe sobre el protocolo específico de actuación frente a las agresiones en los establecimientos penitenciarios dependientes de la secretaría general de II. PP*, 2015.

(31) Sobre los datos de agresiones a funcionarios en las prisiones españolas vid. https://www.elconfidencial.com/espana/2021-08-16/prisiones-violencia-agresiones-funcionarios_3228307/. Consultado el 24/04/2022.

(32) Vid. TRAJTENBERG, N. / SÁNCHEZ DE RIBERA, O., *op. cit.*, p. 157.

resto de la sociedad. Varios estudios al respecto alertan sobre el debilitamiento de la confianza en la propia institución y en su legitimación, la erosión de los programas de tratamiento y el incremento de los niveles de reincidencia delictiva(33).

Los estudios científicos sobre violencia en prisión son más bien escasos. Las principales contribuciones al respecto proceden del Reino Unido o Estados Unidos. A ello debemos sumar el hecho de que existe una importante cifra negra de conductas violentas en prisión que nunca llegará a conocerse, bien porque la víctima interpreta como normal la situación sufrida; bien porque existe una desconfianza, generalizada, sobre la eficacia de las autoridades a la hora de gestionar estas situaciones(34). En el caso concreto de España, los datos sobre incidentes violentos en prisión no son públicos, lo que contrasta con el nivel de transparencia sobre este particular que presentan las administraciones penitenciarias de otros Estados, particularmente en el caso de Reino Unido(35).

2. EL ORDEN Y LA SEGURIDAD EN EL MEDIO PENITENCIARIO

2.1 La seguridad como derecho fundamental garante de los demás derechos

La seguridad no es un acontecimiento desarrollado en la esfera de la realidad, no es tangible ni permite su demostración mediante pruebas empíricas; al contrario, la seguridad se desenvuelve en la esfera de la hipótesis, configurándose como un juicio humano de probabilidad relativo a eventos futuros(36). A pesar de esa naturaleza inmaterial, la

(33) Vid. AUTY, K. / COPE, A. / LIEBLING, A., «Psychoeducational programs for reducing prison violence: A systematic review», en *Aggression and Violent Behavior*, núm. 33, 2017, pp. 126-143; AUTY, K. / LIEBLING, A., «Exploring the relationship between Prison Social Climate and Reoffending», en *Justice Quarterly*, núm. 3, 2019, pp. 1-24; STEINER, B. / BUTLER, D. / ELLISON, J. M., «Causes and correlates of prison inmate misconduct: A systematic review of the evidence», en *Journal of Criminal Justice*, 42(6), 2014, pp. 462-470; MOONEY, J. L. / DAFFERN, M., «The relationship between aggressive behaviour in prison and violent offending following release», en *Psychology, Crime & Law*, 21(4), 2015, pp. 314-329.

(34) Vid. TRAJTENBERG, N. / SÁNCHEZ DE RIBERA, O., *op. cit.*, p. 153.

(35) Los datos sobre el sistema de prisiones del Reino Unido y Gales pueden consultarse en <https://www.gov.uk/crime-justice-and-law/prisons-probation>. Consultado el 24/04/2022.

(36) Vid. PAREDES CASTAÑÓN, J. M., «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal», en *Eguzkilore*, núm. 20, 2006, p. 132.

seguridad representa para las personas una necesidad básica. El deseo de seguridad ha acompañado a la humanidad desde sus inicios. La necesidad de certezas y de protección es algo consustancial al ser humano, una de nuestras características antropológicas más evidente, derivada del instinto de auto-preservación(37). En palabras de Weil «la seguridad es una necesidad esencial del alma»(38). La trascendencia de la seguridad ha llevado a que disciplinas tan dispares como el Derecho, la Economía, la Política o la Sociología, entre otras, se ocupen de la misma. El resultado es el surgimiento de un sinnúmero de subcategorías dentro del concepto primigenio de seguridad: seguridad alimentaria; seguridad humana; seguridad terrestre; seguridad nacional(39) y, como no, también seguridad penitenciaria.

La seguridad aparece mencionada en las primeras Cartas de Derechos(40). Ya en el año 1776 la *Declaración de Derechos de Virginia* aseveraba que «de todas las formas y modos de gobierno, es el mejor el más capaz de producir el mayor grado de felicidad y seguridad, y el que está más eficazmente asegurado contra el peligro de un mal Gobierno». Por su parte, el artículo 2 de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* destacaba: «la finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión».

La noción jurídica de seguridad, para el caso español, parte de la alusión a la misma contenida en el apartado primero del artículo 17 de la Constitución(41) (en adelante CE). La ubicación del citado precepto, dentro del texto constitucional, no deja lugar a dudas sobre la naturaleza

(37) Vid. MILIONE, C., «La noción de seguridad en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: referencias al derecho a la tutela judicial efectiva», en *Revista de Derecho Político*, núm. 107, enero-abril, 2020, p. 245.

(38) Vid. WEIL, S, *Echar raíces*, Trotta, Madrid, 2014, p.44.

(39) Sobre este particular vid. AGUDO ZAMORA, M. J., «Reflexiones sobre constitucionalidad y seguridad», en IZQUIERDO CARRASCO, M. / ALARCÓN SOTOMAYOR, L., (Dir.), *Estudios sobre la ley orgánica de seguridad ciudadana*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur-Menor, 2019, pp. 171-192. Sobre el papel de la prisión en la estructura de la seguridad nacional vid. CAROU GARCÍA, S., «El papel de la Institución Penitenciaria en materia de seguridad nacional», en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 14, 2019, pp. 71-102.

(40) Vid. GUILLÉN LÓPEZ, E., «El concepto constitucional de seguridad en permanente redefinición» en Romboli, S (coord.) *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 389.

(41) *BOE* núm. 311, de 29 de diciembre, de 1978.

Artículo 17.1 CE: «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley».

jurídica de la seguridad como derecho fundamental, tal y como ha señalado el TC en su STC núm. 325/1994, de 12 de diciembre(42), entre otras. Se trata, en definitiva, de un bien jurídico individual «configurado como soporte de la libertad de todos y cada uno (SSTC 2/1981 y 262/1988; ATC 1178/1988), con una tradición ya de dos siglos, recogida en las Declaraciones de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y 1793 como su primera expresión legislativa (...)». La citada apelación constitucional a la seguridad como derecho fundamental coincide con la previsión contenida en el artículo 5 del *Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*(43), según el cual «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad».

La seguridad, entendida como la condición necesaria para el desarrollo de los demás derechos, aparece en las Exposiciones de Motivos de dos leyes especialmente relevantes en materia securitaria. La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada(44), afirma que «la seguridad no es solo un valor jurídico, normativo o político; es igualmente un valor social. Es uno de los pilares primordiales de la sociedad, se encuentra en la base de la libertad y la igualdad y contribuye al desarrollo pleno de los individuos». La Ley 36/2015, de 28 de noviembre, de Seguridad Nacional(45) incluye en el inicio de su texto la siguiente aseveración: «la seguridad constituye la base sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y la prosperidad de sus ciudadanos, y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de sus instituciones». En consecuencia, el derecho a la seguridad puede ser entendido como aquel estado de normalidad mínima, imprescindible para la realización efectiva de los derechos del individuo(46).

2.2 La seguridad penitenciaria

La seguridad ha ido siempre un elemento nuclear en la institución penitenciaria. Desde la irrupción de la pena de prisión los lugares destinados a su ejecución se han diseñado y ordenado con la finalidad de mantener la seguridad. Los primeros sistemas penitenciarios emplea-

(42) Vid. STC, Sala Primera, núm. 325/1994 de 12 diciembre. [RTC 1994\325], FJ 2.

(43) Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. *BOE* núm. 243, de 10 de octubre, de 1979.

(44) *BOE* núm. 83, de 5 de abril de 2014.

(45) *BOE* núm. 233, de 29 de septiembre de 2015.

(46) Vid. PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho», en *Lusta*, núm. 45. 2016, p. 113.

ron, de un modo extremo, los elementos destinados a mantener el orden dentro de la prisión; acudiendo, en la mayor parte de los casos, a prácticas de aislamiento total de los internos –particularmente en el caso del *sistema filadélfico* y del *sistema auburniano*– así como a la imposición de severas sanciones frente al incumplimiento del régimen disciplinario(47). La evolución histórica de las formas de gestión de los centros penitenciarios fue eliminando estas prácticas excesivas y vulneradoras, a ojos del penitenciarismo actual, de los más mínimos derechos fundamentales. La disminución de la dureza, en las técnicas de mantenimiento de la seguridad intrapenitenciaria, estuvo unida a la incorporación del ideal reinsertador y rehabilitador en el marco de la ejecución de la pena privativa de libertad.

La centralidad de la seguridad para la prisión reside en el hecho de que sin ella no son realizables las funciones atribuidas a la institución. Así, la orientación resocializadora –derivada del mandato constitucional plasmado en el artículo 25.2 de la CE(48)– deviene irrealizable en un ambiente penitenciario que no responda a los adjetivos de pacífico y ordenado. El respeto y la preservación de los derechos fundamentales de los internos no afectados por fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria–obligación ínsita en el mencionado artículo 25.2 de la CE y reiterada en el artículo 3 de la LOGP(49)– sería inviable fuera del marco de una pacífica convivencia en el recinto carcelario. Por tanto, la seguridad penitenciaria permite ejecutar la sanción privativa de libertad por excelencia bajo los parámetros constitucionalmente marcados; al mismo tiempo, actúa de garante del pleno y libre ejercicio de sus derechos por parte de todas las personas que se encuentran en el centro penitenciario. Conviene resaltar que

(47) Vid. FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J., *Manual de Derecho Penitenciario*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 250 ss.; LEGANÉS GÓMEZ, S., *Evolución histórica de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Madrid, 2005, pp. 26 ss.

(48) Artículo 25.2 CE: «Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad».

(49) Artículo 3 de la LOGP: «La actividad penitenciaria se ejercerá respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza (...)».

ese grupo humano, albergado por estructura arquitectónica que denominamos prisión, comprende tanto a los reclusos como a los funcionarios. Así, pues, la seguridad penitenciaria va a preservar también la indemnidad de los derechos laborales de los trabajadores penitenciarios, particularmente en lo referido a la protección de su salud frente a agresiones de los internos.

Además de la orientación reinsertadora, la prisión tiene encomendada la retención y custodia de los detenidos, presos y penados, tal y como señala el artículo 1 de la LOGP(50). Esta función lleva implícito el desarrollo de acciones que preserven la seguridad del centro, a fin de evitar las fugas de delincuentes del mismo. Conviene recordar en este punto que la delincuencia supone una amenaza para la indemnidad del Estado y, por extensión, de sus ciudadanos. La mencionada previsión legal de la LOGP conecta a la institución penitenciaria con una categoría constitucional directamente relacionada con la seguridad: el orden público(51). Las interconexiones del derecho a la seguridad con el orden público fueron puestas de manifiesto en la STC 325/1994, del 12 de diciembre, según la cual:

«Hay otra seguridad, la que es soporte y compañera de la libertad personal (art. 17 CE), cuya esencia se pone desde antiguo en la tranquilidad de espíritu producida por la eliminación del miedo. [...] Ésta, a su vez, aparece conectada a la tercera especie, la seguridad pública (art. 149.1.29 CE), también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle. En definitiva, tal seguridad se bautizó ya en el pasado siglo con la rúbrica del “orden público”, que era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos». (FJ 2.)

La relación de la seguridad penitenciaria con el orden público, o con la seguridad ciudadana, supone la proyección de la seguridad penitenciaria extramuros de la prisión. La seguridad penitenciaria incide también en la seguridad del resto de la sociedad, confirmando el compromiso de la institución penitenciaria con la defensa social. La propia Exposición de Motivos de la LOGP afirma que el orden de los establecimientos penitenciarios es requerido por las necesidades del internamiento y la demanda social de paz.

(50) Artículo 1 LOGP: «Las Instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados.

Igualmente tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados».

(51) Vid. PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, p. 113.

La seguridad penitenciaria guarda una estrecha relación con el concepto de orden. La definición de este último para el medio penitenciario no resulta una tarea sencilla, muestra de ello son las múltiples definiciones del mismo procedentes de la sociología del castigo(52). El orden en prisión puede ser entendido como la ausencia de su antónimo, esto es, del caos(53). La evitación del caos lleva consigo la necesidad de implementación de una serie de actividades repetidas, de forma rutinaria, dentro de la dinámica habitual institución penitenciaria. Esto último nos conduce, de modo inexorable, a uno de los conceptos que conforma un pilar básico de la estructura del sistema penitenciario español: el régimen. Este puede ser entendido como «todas aquellas normas y rutinas que conforman la estructura, la organización y la cotidianidad de las prisiones, y que además son percibidas y defendidas como el buen funcionamiento de la institución»(54). A nivel legal resulta llamativa la ausencia de una definición de este término en la LOGP. El concepto de régimen penitenciario se ubica en el artículo 73.1 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (55) (en adelante RP), que lo define como «el conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos»(56). La finalidad instrumental del régimen en relación con el tratamiento –es decir, la utilidad del régimen más allá de la mera retención y custodia– se reitera en el artículo 73.2 del RP el cual dispone que «las funciones regiminales de seguridad, orden y disciplina son medios para alcanzar los fines indicados, debiendo ser siempre proporcionadas al fin que persiguen, y no podrán significar un obstáculo para la ejecución de los programas de tratamiento e intervención de los reclusos». Una previsión similar se encuentra en el artículo 71 de la LOGP(57).

(52) Sobre esta cuestión vid. SPARKS, R. / BOTTOMS, A. / HAY, W., *Prison and the Problem of Order*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

(53) Vid. GIDDENS, A., *New Rules of Sociological Method*. Hutchinson, Londres, 1976, p. 98.

(54) Vid. BATLLE MANONELLES, A., «El orden en prisión: ¿solo una cuestión de seguridad? A propósito del caso de las prisiones de mujeres», en *Papers*, 104/3, 2019, p. 586.

(55) *BOE* 15 de febrero de 1996.

(56) La regulación legal del régimen penitenciario se recoge en el Título II de la LOGP y en el Título III de la norma reglamentaria.

(57) El artículo 71 LOGP, en relación con los establecimientos de cumplimiento, establece que «el fin primordial del régimen es lograr en los mismos el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento; en consecuencia, las funciones regiminales deben ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas».

2.3 Seguridad interior y seguridad exterior del establecimiento penitenciario

La seguridad de los establecimientos penitenciarios, tradicionalmente, ha englobado dos proyecciones de la misma: la interior y la exterior. Estas aparecen reguladas en las secciones I y II del Capítulo VIII del Título II del RP. Como se verá más adelante, la Disposición Final Primera de la LOGP, debido a la excepcionalidad de las circunstancias que habilitan su aplicación, va a alterar, de modo sustancial, el reparto competencial en materia de seguridad diseñado en el RP.

a) SEGURIDAD EXTERIOR

La seguridad exterior presenta una clara vocación de protección de la sociedad extra-penitenciaria, así como del propio Estado en su faceta de titular de la justicia. Con ella se trata de evitar la evasión de los reclusos y, por extensión, la comisión de nuevos delitos. Este tipo de seguridad manifiesta, igualmente, una misión de preservación de la realización de la justicia, toda vez que su misión es la obstaculización del incumplimiento de las sentencias y de las resoluciones judiciales mediante las que se imponen medidas restrictivas de la libertad ambulatoria(58). La competencia en esta materia es atribuida, por el artículo 63.1 del RP, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o, en su caso, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

El recurso a empresas privadas para la custodia del perímetro exterior de las prisiones –auspiciado por la irrupción de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada(59), que adjetiva a la seguridad privada como un actor auxiliar y colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad–, permanece en la actualidad. Ello pese a que en 2019 la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias decidió rescindir los contratos celebrados al respecto con empresas privadas, con la promesa de ir aumentando la plantilla de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad destinados al control del perímetro exterior de las prisiones(60).

El personal de las empresas de seguridad que opera en el medio penitenciario se encarga de la seguridad en los puntos de acceso, los puntos fijos, el impedimento de los tránsitos no autorizados, la observación de los sistemas técnicos de vigilancia y la comunicación de

(58) Vid. FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. / NISTAL BURÓN, J., *op. cit.*, p. 476.

(59) BOE núm. 83 de 5 de abril de 2014.

(60) Vid. *Seguritecnia*, núm. 461, febrero, 2019, p. 7.

alarmas e incidencias en las prisiones. Consideramos que el recurso al capital privado para esta función de vigilancia no resulta adecuado. Sin negar el correcto desempeño de las empresas de seguridad privada en la vigilancia de ciertos edificios públicos, estimamos que las peculiaridades de los establecimientos penitenciarios –derivadas de su misión de retención y custodia de delincuentes con diversos grados de peligrosidad– desaconseja la intervención de la empresa privada en este ámbito de la Administración del Estado, que se revela como una pieza más de la estructura de seguridad nacional.

b) SEGURIDAD INTERIOR

Con la seguridad interior la Administración Penitenciaria persigue tres objetivos. Primero, asegurar la retención y custodia de los reclusos. Segundo, proteger la indemnidad de los derechos fundamentales de la comunidad carcelaria, que puedan verse amenazados en el interior de los establecimientos. A estos efectos, por comunidad carcelaria entendemos no solo a los penados y preventivos, sino también a los funcionarios que deben desarrollar su trabajo dentro de las prisiones y respecto de los cuales el Estado tiene un deber de protección. En tercer lugar, la seguridad interior contribuye a impedir que determinados internos continúen con sus actividades criminales en el interior de la cárcel o que instrumentalicen la institución para la captación de nuevos integrantes para su organización delictiva.

La consecución de estas tres finalidades requiere la implementación de estrategias de actuación eficaces. En este punto adquieren especial relevancia las medidas reguladas por el artículo 65 del RP. Estas se concretan en: la observación de los internos, los recuentos de población reclusa, los registros, los cacheos, las requisas, los controles, los cambios de celda, la asignación adecuada de destinos y de las actividades, así como las cautelas propias de las salidas de los módulos o del propio establecimiento. Como puede observarse, estas actuaciones se proyectan tanto sobre la persona del recluso, como sobre las instalaciones del recinto carcelario.

La variable intensidad de las aludidas medidas se hace depender de la peligrosidad de los internos, de tal manera que se producirá un agravamiento en relación con reos pertenecientes a grupos terroristas, delincuencia organizada o aquellos calificados como extremadamente peligrosos. La intensificación de las medidas de seguridad interior encuentra su límite en la observancia de los principios de proporcionalidad y necesidad, así como en el respeto a la dignidad y los dere-

chos fundamentales, impuestos por el artículo 71 del RP(61) al que efectúa una remisión el propio artículo 65.2. Es imprescindible que el agravamiento de las medidas de seguridad esté rodeado de limitaciones. La exacerbación de los aspectos securitarios en el interior de las prisiones puede conllevar efectos perjudiciales. La dinámica de los centros penitenciarios implica la repetición continuada de múltiples actividades, entre las cuales figuran las relacionadas con la seguridad. La rutina en la ejecución de las tareas de vigilancia y de control puede generar una pérdida de perspectiva, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad de la medida, ya que la mecanización impide la adaptación a las circunstancias o al contexto(62). Además, han de tenerse presentes los efectos psicológicos derivados del sometimiento del recluso a unas mayores medidas de control y vigilancia. Bajo unas condiciones extremas de control los internos tienen pocas vías de ejercer su autonomía personal, por lo que se vuelven totalmente dependientes de la institución penitenciaria, lo que puede convertirlos en disfuncionales para a una vida en sociedad(63).

La competencia para la ejecución de medidas de seguridad interior corresponde, según lo previsto por el artículo 64 del RP, a los funcionarios de los Cuerpos de Instituciones Penitenciarias. Se entiende que esta referencia abarca a cualquier funcionario integrado en alguno de los siete Cuerpos existentes en la actualidad; esto es: Ayudantes, Especial, Técnicos Sanitarios, Facultativo, Técnico y Capellanes. Pese a la citada previsión reglamentaria, no cabe duda que el rol principal en materia de seguridad interior recae sobre el denominado Cuerpo de Ayudantes. La importancia de este colectivo de funcionarios estriba en la inmediatez que caracteriza su relación con los internos. Son estos profesionales penitenciarios los que interactúan durante más tiempo y de modo más intenso con los reclusos. Ellos personifican a la institución carcelaria en el día a día del recluso. Ellos determinan,

(61) Artículo 71.1 RP: «Las medidas de seguridad se regirán por los principios de necesidad y proporcionalidad y se llevarán siempre a cabo con el respeto debido a la dignidad y a los derechos fundamentales, especialmente las que se practiquen directamente sobre las personas. Ante la opción de utilizar medios de igual eficacia, se dará preferencia a los de carácter electrónico».

(62) Vid. ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*, Colex, Madrid, 2019, p. 222.

(63) Vid. SHALEV, S., *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*, Oxford: Universidad de Oxford, 2009, pp. 30-31.

en buena medida, la percepción que el reo tiene del sistema penitenciario y de la legitimidad del mismo(64).

Aunque a priori la delimitación de la distribución competencial, relativa a la seguridad interior y exterior de los centros penitenciarios, parece clara –a tenor de las previsiones de los artículos 63 y 64 del RP– la realidad penitenciaria demuestra la existencia de ciertas divergencias al respecto. Buena muestra de ello es la Sentencia núm. 963/2020 de 22 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a)(65) en la que se resuelve una discrepancia, relacionada con la ubicación en materia de seguridad interior o exterior, de la tarea de apertura y cierre de puertas, realizada en las denominadas unidades de acceso al centro penitenciario. Según la citada resolución, esa labor forma parte de las funciones propias de la seguridad interior. La sentencia es resultado de un recurso contencioso administrativo, contra una Orden de Dirección del Centro Penitenciario Madrid III, por supuesta vulneración de las previsiones del artículo 63 del RP. La Sala concluye que las tareas de control de las unidades de acceso son competencia de los funcionarios de instituciones penitenciarias –y no de la Guardia Civil como estimaba la parte recurrente– al ser parte de la seguridad interior del centro.

3. LA EXACERBACIÓN DEL CONFLICTO PENITENCIARIO: EL MOTÍN

3.1 El motín como concepto jurídico

El grado más alto de la conflictividad carcelaria se alcanza cuando esta toma la forma de motín. El motín es la situación más peligrosa a la que se puede enfrentar cualquier establecimiento penitenciario, ya que supone el colapso del mismo y la quiebra absoluta de la seguridad penitenciaria. Su gravedad queda de manifiesto en el hecho de que la participación o la instigación a los mismos es considerada, según el artículo 108 del Reglamento Penitenciario de 1981(66), como una

(64) Vid. SANHUEZA, G. y BRANDER, F., «Centralidad de la relación interno-funcionario en cárceles chilenas: implicancias para la reinserción y el control de la corrupción», en *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 29, enero-abril, 2021, p. 84.

(65) Vid. STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a, núm. 963/2020 de 22 junio. [RJCA 2020\1187].

(66) El apartado tercero de la Disposición Derogatoria Única del RP actual, declara vigentes los artículos 108, 109, 110 y 111 y el primer párrafo del artículo 124 del Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo,

falta muy grave; siendo el apartado a) del citado precepto –en el que se contiene la referencia al motín– el que da apertura al elenco de infracciones disciplinarias. Tal conducta podrá ser tributaria de la sanción de aislamiento en celda, conforme a lo establecido en el artículo 113 de texto reglamentario de 1981. Asimismo, la participación en un motín puede acarrearle al recluso la clasificación en primer grado y la aplicación del régimen cerrado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 de la LOGP y el artículo 102.5 del RP.

La calificación como falta grave de la instigación al motín puede verse atenuada si este no logra ser secundado por el resto de los reclusos. En tal caso la falta disciplinaria será calificada como grave, conforme a lo establecido por el artículo 109 del citado texto reglamentario de 1981.

Pese a la mencionada relevancia del motín, dicho concepto no figura definido en la legislación penitenciaria. Dicha ausencia resulta aún más llamativa si tenemos presente que el motín es una infracción de profunda raigambre en la historia del penitenciarismo español(67). Acudiendo a una definición extrajurídica del término, la RAE lo describe como «movimiento desordenado de una muchedumbre, por lo común contra la autoridad constituida». Desde el plano de la ciencia jurídica, la doctrina no ha prestado especial atención a esta cuestión, siendo muy escasas las aportaciones conceptuales al respecto. Para Sanz Delgado consistiría en un «tumulto, movimiento o levantamiento contra la autoridad penitenciaria en el marco de un establecimiento penitenciario»(68). Cancio Meliá lo interpreta como la concertación de varios reclusos para resistirse a quienes tengan su custodia, implicando una unión física, en un grupo, de los sujetos en cuestión y la disposición de hacer uso de la violencia(69). Marcos Madruga y De Vicente Martínez(70) lo definen como el «alzamiento de varios sentenciados o presos contra las autoridades encargadas de su custodia». Beneytez Merino(71) aporta un dato especialmente relevante en el terreno jurídico, conceptualizando el

en la redacción dada por el Real Decreto 787/1984, de 26 de marzo, relativos a las faltas o infracciones de los internos, a las sanciones disciplinarias y a los actos de indisciplina grave cuya sanción puede ser inmediatamente ejecutada.

(67) Vid. RODRÍGUEZ ALONSO, A., *Lecciones de derecho penitenciario*, Comares, Granada, 2011, p. 180.

(68) Vid. SANZ DELGADO, E., *Diccionario de Ciencias Penales*, Edisofer, Madrid, 1999, p. 360.

(69) Vid. CANCIO MELIÁ, M., *Comentarios al Código Penal*, Civitas, Madrid, 1997, p. 469.

(70) Vid. MARCOS MADRUGA, F. / DE VICENTE MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 88.

(71) Vid. BENEYTEZ MERINO, L., *Derecho Penal. Parte General*, Akal, Madrid, 1986, p. 551.

motín como «la denominación vulgar de un delito contra el orden público que en el CP se conoce como sedición».

Partiendo de las definiciones anteriores –en las que se hace especial hincapié en los sustantivos «tumulto» y «alzamiento» protagonizados por reclusos contra la Administración Penitenciaria– y recogiendo la calificación penal de los mismos establecida por Beneytez Merino, el motín sería, en principio, una sedición penitenciaria.

Conviene deslindar el motín de otros conceptos, propios del Derecho Penitenciario, que también son acreedores de sanciones en el terreno disciplinario. Nos referimos a los conceptos de *plante* y *desórdenes colectivos*(72). Respecto a la diferenciación con el primer concepto antes mencionado, el Auto Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria de 18 de enero de 2005 sostiene que «la diferencia con el plante, estaría en que se requiere un comportamiento activo que suponga violencia en las personas o en las cosas. El plante según el diccionario de la RAE es «la protesta colectiva con abandono de su cometido habitual, de personas que viven agrupadas bajo una misma autoridad o trabajos en común, para exigir o rechazar enérgicamente alguna cosa» Por tanto el plante requiere una dejación u omisión de los contenidos habituales frente al amotinamiento que requiere una protesta activa». En relación con el concepto de desórdenes colectivos, como bien sostiene Colmenar Launes(73), se trata de un concepto jurídico indeterminado, que constituye una especie de cajón de sastre, donde puede haber cualquier tipo de alteración colectiva del orden en un establecimiento penitenciario. Señala el citado autor que la nota común a los tres comportamientos aludidos –motín, plante y desórdenes colectivos– es que los tres están protagonizados por una pluralidad de internos que pueden llegar a constituir una masa. Se trataría, en suma, de infracciones de carácter colectivo.

3.2 El motín como delito de sedición penitenciaria

El delito de sedición, reflejo delictivo de la infracción penitenciaria de motín, se configura como una de las modalidades delictivas lesi-

(72) El artículo 108 del RP de 1981 califica como falta muy grave «participar en motines, plantes o desórdenes colectivos, o instigar a los mismos si éstos se hubieran producido». Por su parte, el artículo 109 del citado texto reglamentario califica de falta grave «instigar a otros reclusos a motines, plantes o desórdenes colectivos, sin conseguir ser secundados por éstos».

(73) Vid. COLMENAR LAUNES, Á., *El régimen disciplinario y su procedimiento en el Sistema Penitenciario Español*. Tesis doctoral dirigida por Alicia Rodríguez Núñez (dir. tes.). UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2016, pp. 166 ss.

vas del orden público, reguladas en el Título XXII del Código Penal(74). Se trata de un delito que apenas ha recibido la atención de la doctrina –hasta la irrupción de la STS 459/2019, de 14 de octubre(75), que enjuició a los principales líderes del proceso independentista catalán– y que cuenta con escasa jurisprudencia.

El bien jurídico tutelado por este ilícito es impreciso y, por ello, controvertido. El orden público es un concepto jurídico transversal a diversas ramas del ordenamiento. Podemos encontrar apelaciones al mismo tanto en la normativa civil(76), como en la administrativa(77) e incluso en la propia CE(78).

(74) El título XXII alberga una amalgama de delitos que van desde la tenencia ilícita de armas, hasta la propia sedición, pasando por el terrorismo y la criminalidad organizada o la desobediencia a la autoridad, entre otros. Ello hace que sea considerado, en palabras de CANCIO MELIÁ, como una especie de un recipiente para delitos que no tienen un encaje claro. Vid. CANCIO MELIÁ, M., «Adiós al delito de sedición», en ACALE SÁNCHEZ, M. / MIRANDA RODRIGUES, A. / NIETO MARTÍN, A., *Reformas penales en la península ibérica: A «janganada de pedra»?*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, p. 232.

(75) Vid. STS, Sala de lo Penal, Sección 1.ª, núm. 459/2019 de 14 octubre, [RJ 2019\3900]

(76) Vid. Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último. *Gaceta* de 25 de julio de 1889.

En el Código Civil pueden encontrarse diversas apelaciones al orden público, entre otras:

Artículo 1.3 CC: «La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada (...)».

Artículo 12.3 CC: «En ningún caso tendrá aplicación la ley extranjera cuando resulte contraria al orden público».

Artículo 1.255 CC: «Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público».

(77) Así, en el prólogo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (*BOE* núm. 77, de 31 de marzo de 2015) se argumenta la necesidad de promulgación de la citada norma partiendo de la incorporación al ámbito administrativo de algunas conductas que, de lo contrario, quedarían impunes, como son ciertas alteraciones del orden público, las faltas de respeto a la autoridad, el deslucimiento de determinados bienes en la vía pública o dejar sueltos animales peligrosos.

(78) En los artículos 16.1 y 21.2 de la CE, el orden público conforma un límite al ejercicio de los derechos a la libertad religiosa y al derecho de reunión.

Artículo 16.1 CE: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

Artículo 21.2 CE: «En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes».

A nivel doctrinal se distinguen dos grandes líneas interpretativas relativas al concepto de orden público(79). Una línea interpretativa, de corte metajurídico, entiende que el orden público es el conjunto de reglas no escritas, cuyo cumplimiento constituye una condición previa para una convivencia próspera y ordenada dentro de la comunidad(80). Por su parte, de la segunda corriente interpretativa –decantada hacia una perspectiva netamente jurídica, desprovista de cualquier tinte social o valorativo– emerge un concepto de orden público positivo, entendiendo este como el orden regulado, tipificado, establecido por el Derecho(81).

También podemos encontrar interpretaciones que establecen el concepto de orden público en función del concreto ilícito, dentro del Título XXII del CP, del que se trate. Para el caso del delito de sedición, el bien jurídico protegido se sustanciaría en aplicación de las leyes o en el ejercicio de funciones estatales(82). Acudiendo a una línea interpretativa que restrinja la conceptualización del orden público –en este caso no referida a cada delito del Título XXII del CP, sino al citado título en su conjunto– Muñoz Conde defiende la equiparación del mencionado concepto con la tranquilidad o la paz en las manifestaciones colectivas de la vida cotidiana(83).

La vinculación entre el orden público y la paz y la tranquilidad también es apreciada por la jurisprudencia. El TC ha definido el orden público como la tranquilidad indispensable para permitir el normal funcionamiento de la convivencia(84). Por su parte, el TS adopta, en su Sentencia 459/2019, de 14 de octubre, una definición más precisa del orden público protegido por el delito de sedición, deslindándolo del concepto de paz pública. Así, en la referida resolución, remitiéndose a la STS 1154/2010, 12 de enero(85), el TS afirma que: «la paz pública hace referencia a la normalidad de la convivencia con un uso pacífico de los derechos, especialmente los derechos fundamentales,

(79) Vid. REBOLLO VARGAS, R., «El delito de sedición», en Álvarez García, F. (Dir.) / Ventura Püschel, A. (Coord.), *Tratado de derecho penal español: parte especial: VI. Delitos contra el orden público (II)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 50 ss.

(80) Vid. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad jurídica», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27, 1990, p. 7.

(81) Vid. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *op. cit.*, p. 7.

(82) Vid. REBOLLO VARGAS, R., *op. cit.*, p. 51.

(83) Vid. MUÑOZ CONDE, F., *Derecho penal: parte especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 820.

(84) Vid. STC, Sala Primera, núm. 325/1994 de 12 diciembre. [RTC 1994\325].

(85) Vid. STS, Sala de lo Penal, Sección 1.ª, núm. 1154/2010 de 12 enero. [RJ 2011\175].

mientras que el orden público se refiere al funcionamiento normal de las instituciones y de los servicios». En la comentada sentencia el TS establece la conceptualización del orden público como un bien jurídico autónomo «identificable con el interés de la sociedad en la aceptación del marco constitucional, de las leyes y de las decisiones de las autoridades legítimas, como presupuesto para el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales». Esta precisión incorporada por el TS se compadece con la dinámica comisiva del delito de sedición penitenciaria ya que, como examinaremos más adelante, el sujeto pasivo del mismo siempre va a ser la institución carcelaria, siendo la finalidad perseguida el impedimento o la obstaculización de sus legítimas funciones.

En suma, como señalan Rebollo Vargas y García Rivas, el bien jurídico protegido por el delito de sedición se concreta en «el ejercicio democrático de la autoridad del Estado»(86); evitándose, con la tipificación de estas conductas, que los ciudadanos entorpezcan la labor de quienes se encargan del ejercicio de dichas funciones(87).

La conducta sancionada en el delito de sedición se centra en el alzamiento público y tumultuario con la finalidad de impedir –por la fuerza o fuera de las vías legales– la aplicación de las leyes o a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales.

La sedición tipificada por el artículo 544 del CP es un delito de convergencia, al requerir la presencia de un sujeto activo plural configurado por un número elevado de personas(88), si bien no se exige

(86) Vid. REBOLLO VARGAS, R. «Consideraciones y propuestas para el análisis del delito de rebelión y, en particular, del delito de sedición: bien jurídico y algunos elementos del comportamiento típico» en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.^a Época, núm. 19, 2018, p. 167; GARCÍA RIVAS, N. en Nieto Martín, A. / Pérez Cepeda, A. I. (Coord.), *Comentarios al Código penal*, Iustel, Madrid, 2007, p. 1060.

Siguiendo una línea exegética similar podemos encontrar otras concreciones del bien jurídico tutelado por el delito de sedición que lo definen como «la aplicabilidad de las leyes y de los acuerdos y resoluciones administrativas o judiciales por parte de los legítimos titulares de las competencias propias de la función pública» o «el legítimo ejercicio de la autoridad y de la función pública». Vid. TERRADILLOS BASOCO, J., «Sedición», en Luzón Peña, D. M (Dir.), *Enciclopedia Penal Básica*, Comares, Granada, 2002, p. 1146; GARCÍA ALBERO, R., «Sedición», en Quintero Olivares, G. (Dir.)/ Morales Prats, F. (Coord.), *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, 8.^a ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 2058.

(87) Vid. CANO PAÑOS, M. Á., «Los delitos de rebelión y sedición en el ordenamiento jurídico español y su eventual aplicación al proceso independentista catalán» en *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, núm. 5, 2019, p. 30.

(88) Vid. MUÑOZ CONDE, F., *op. cit.*, p. 820.

que este alcance el nivel de multitud o muchedumbre(89). La presencia de un sujeto activo plural permite diferenciar este ilícito de los delitos de atentado, resistencia o desobediencia(90). El efecto de la presencia de ese sujeto colectivo en el alzamiento es su capacidad de conmoción de la sociedad(91).

El alzamiento público requiere que este sea abierto, exteriorizado, perceptible y patente(92). El adjetivo tumultuario hace referencia a la cualidad del alzamiento de amorfo, de caótico(93). En palabras de la STS de 10 de octubre de 1980(94) el alzamiento sedicioso ha de ser anárquico, inorgánico y desordenado o en tropel. La inclusión del término tumultuario nos remite a los históricos amotinamientos o a las asonadas(95). El tumulto, característico del alzamiento propio del delito de sedición, no impide que se pueda apreciar en el mismo cierta organización, ya que, como afirmaba la citada STS de 10 de octubre de 1980, nada impediría que de ser organizado y ordenado el alzamiento se aplicase el delito de sedición; no obstante, conviene precisar que la planificación no es un elemento indispensable del tipo(96). En esta línea se manifiesta la mencionada STS 459/2019, de 14 de octubre al afirmar que «no es una exigencia que la actuación de grupo sea ajena a patrones organizativos, pudiendo desenvolverse conforme a concretas especificaciones estratégicas prediseñadas». Esta cuestión alcanza una relevancia especial en el caso de la sedición penitenciaria. La capacidad organizativa para llevar a cabo un motín carcelario será diversa, en función de la tipología delincencial por la que hayan sido condenados los reclusos protagonistas del mismo. Así, para el caso de un motín llevado a cabo por internos pertenecientes a organizaciones criminales la capacidad de acuerdo y coordinación será mayor, más efectiva y más evidente, al ser esta una cualidad propia de dicho fenómeno criminal. Probablemente, en tales supuestos, podría apreciarse una estructuración jerárquica de las acciones. Por su parte, si el motín

(89) Vid. JUDEL PRIETO, Á., «Tema 59. Delitos contra el orden público» en SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ, C., *Manual de Derecho Penal. Tomo II. Parte Especial*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020, p. 321.

(90) Vid. CANO PAÑOS, M. Á., *op. cit.*, p. 31

(91) Vid. CUERDA ARNAU, M. L., «Delitos contra el orden público», en González Cussac, J. L.(coord.), *Derecho Penal. Parte Especial*, 6.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 778.

(92) Vid. JUDEL PRIETO, Á., *op. cit.*, p. 321 ss.

(93) Vid. JUDEL PRIETO, Á., *op. cit.*, p. 321 ss.

(94) Vid. STS, Sala de lo Penal, 10 octubre 1980. [RJ 1980\3683].

(95) Vid. GÓMEZ NAVAJAS, J., «Delitos contra el orden público», en *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 662 ss.; MUÑOZ CONDE, F. *op. cit.*, p. 820.

(96) Vid. REBOLLO VARGAS, R., *op. cit.*, p. 68.

estuviese orquestado por reos condenados por otro tipo de delitos, se incrementa la posibilidad de que exista un nivel de desorden e improvisación mayor.

La acción de la colectividad amotinada ha de estar presidida por la hostilidad. A esta cuestión se refiere el artículo 544 cuando incluye la expresión «por la fuerza o fuera de las vías legales», no obstante la elección de los términos quizás no fue la más afortunada desde el punto de la precisión técnico-legal(97). La vaguedad de las palabras incluidas en el citado precepto legal ha generado la duda respecto de la necesidad de violencia en el alzamiento sedicioso. La fuerza aludida por el precepto ha de ser interpretada en un sentido amplio; englobando, en consecuencia, tanto la violencia como la intimidación, no siendo estas imprescindibles para la comisión del delito, ya que también se admite el recurso a vías fuera de las marcadas legalmente(98). La expresión «fuera de las vías legales» implica, por tanto, la posibilidad de comisión del delito sin recurrir a la fuerza en las cosas, ni a la violencia sobre las personas, bastando el simple constreñimiento que lleva aparejado el alzamiento tumultuario(99).

Centrándonos en el terreno penitenciario, estimamos que, dada la gravedad de las consecuencias derivadas de la aplicación de la Disposición Final Primera de la LOGP, que analizaremos en el apartado siguiente, el delito de sedición cometido en el medio carcelario, que sirva de fundamento de aplicación de la misma, ha de requerir la presencia de violencia. En aras a la preservación del principio de proporcionalidad, estimamos que cualquier otro tipo de modalidad comisiva en el marco de una institución penitenciaria debiera ser resuelta a través de otras vías legales, distintas de la aplicación de la mencionada Disposición Final.

(97) En relación con las imprecisiones técnicas del artículo 544 del CP, si bien las mismas no llegan a impedir que el citado precepto encaje en los requisitos constitucionales de taxatividad y claridad exigidos por el artículo 25. 1 CE, tal y como ha confirmado la STC, Pleno, núm. 106/2021, de 11 mayo, [RTC 2021\106] (FJ 11), resulta evidente que el citado precepto necesita una urgente revisión de cara a eliminar las imprecisiones y vaguedades de algunos de los conceptos empleados y favorecer su diferenciación respecto de otras figuras delictivas. GARCÍA RIVAS, por su parte, afirma que la regulación actual del delito de sedición contiene formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que pueden conducir a una decisión prácticamente libre y arbitraria del juzgador, motivo por el cual propone su derogación. Vid. GARCÍA RIVAS, N., «Luces y sombras de una sentencia histórica» en *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, núm. 5, 2019, p. 12. Partidario de la derogación del citado delito se muestra también CANCIO MELIÁ. Vid. CANCIO MELIÁ, M. *op. cit.*, pp. 237-248.

(98) Vid. GÓMEZ NAVAJAS, J., *op. cit.*, p. 662.

(99) Vid. CUERDA ARNAU, M. L., *op. cit.*, p. 777.

El artículo 544 CP anuda a la sedición las finalidades de impedir la aplicación de las leyes o imposibilitar a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales. De la enumeración de estas finalidades ha surgido la duda relativa a si la sedición ha de perseguir alguna finalidad política. Ciñéndonos a la literalidad del precepto, el elemento político aparece ausente de la redacción. Si trascendemos el tenor del artículo sí que puede inferirse una naturaleza política en las finalidades perseguidas. Como sostiene Cuerda Arnau(100), el aspecto político del delito de sedición resulta evidente, toda vez que la acción delictiva consiste en un levantamiento hostil contra el Estado, simbolizado en la institución que vea impedida u obstaculizada su labor legítimamente desempeñada.

Ahora bien, la presencia de un sustrato netamente político en este ilícito ha de ser puesto en relación con la ubicación sistemática del mismo en el CP. Recordemos que el delito de sedición no se encuentra entre los *Delitos contra la Constitución* –regulados en el Título XXI– y entre los que se encuentra el delito de rebelión, tradicionalmente relacionado con la sedición(101) y respecto del cual esta actúa como figura residual o de recogida(102). Su lugar dentro del CP está, como ya hemos señalado, en el Título XXII, siendo el bien jurídico protegido, no la estructura estatal, sino el orden público. Así, pues, pese a que la sedición posee un cariz político evidente –manifestado en la canalización de modo delictivo de la disensión respecto de alguna faceta de la gestión llevada a cabo por el Estado– la finalidad perseguida con este ilícito no es forzar un cambio en la estructura del Estado o la destrucción del mismo(103). A este respecto, en relación con la sedición penitenciaria, resulta especialmente ilustrativa la STS de 5 abril 1983(104), en la que se resolvió el recurso de casación interpuesto por varios reclusos, acusados de participar el denominado

(100) Vid. CUERDA ARNAU, M. L., *op. cit.*, p. 777.

(101) En el anterior CP de 1973, los delitos de rebelión y sedición compartían el mismo Título - «Delitos contra la seguridad interior del Estado». En el CP actual se conserva cierta relación entre ambos ilícitos que se manifiesta en el propio artículo 544 cuando dispone que «son reos de sedición los que, sin estar comprendidos en el delito de rebelión, se alcen pública y tumultuariamente (...)». El artículo 549 establece que son aplicables al delito de sedición varias de las disposiciones que regulan el delito de rebelión, recogidas en los artículos 419 a 484.

(102) Sobre la relación entre ambas figuras –rebelión y sedición– vid. CANCIO MELIÁ, M., *op. cit.*, p. 233 ss.

(103) Vid. CUERDA ARNAU, M. L., *op. cit.*, p. 778.

(104) Vid. STS, Sala de lo Criminal, de 5 abril 1983. [RJ1983\2243]

como «motín de Torrero», acaecido el 19 de julio de 1977 en la homónima prisión aragonesa. En dicha sentencia el TS afirma que la finalidad perseguida por los condenados era «llamar la atención de los Parlamentarios que en tal ocasión visitaban el establecimiento, para que estos instasen del Gobierno que por éste se concediera un indulto a los presos por delitos comunes». Como se desprende de la sentencia, en este caso la sedición penitenciaria no perseguía terminar con la configuración del Estado, sino mostrar el desacuerdo de los internos con la política de indultos de ese momento.

La nómina de finalidades perseguidas por el delito de sedición, incluidas en el artículo 544 del CP, presenta cierto grado de imprecisión que puede conducir a una aplicación exorbitada del tipo. Impedir la aplicación de las leyes o a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales, puede tener, en algunos casos, una intencionalidad humanitaria. Resulta obvio que el Estado no es una maquinaria perfecta y que, en ciertas ocasiones, una aplicación mecánica de las normas – desprovista de un análisis social e histórico del contexto– puede conducir a una situación en la que la ciudadanía interprete que el Estado ha conculcado sus derechos o ha actuado de manera abiertamente injusta. En tales casos la canalización del descontento social puede adoptar una forma que sería encuadrable en la acción típica del delito de sedición; no obstante, la aplicación de este ilícito resultaría desproporcionada, siendo preferible el recurso al delito de desórdenes públicos o de resistencia en sus modalidades agravadas(105). En el terreno penitenciario el nivel de conflicto y de violencia puede estar influenciado por determinados factores estructurales, que afectan a los derechos de los internos. Pensemos, por ejemplo, en los niveles de hacinamiento, las agendas de visitas o la percepción por parte de los reclusos de la legitimidad de la actuación de los funcionarios(106). Un amotinamiento carcelario como respuesta a unas insalubres condiciones de reclusión, a una arbitrariedad manifiesta en la aplicación de la normativa penitenciaria por parte de las autoridades o a un impedi-

(105) Vid. CANO PAÑOS, M. Á., *op. cit.*, p. 34; BAGES SANTACANA, J. «El objeto de prohibición en el delito de rebelión del artículo 472 CP desde la óptica del modelo de Estado social y democrático de derecho previsto constitucionalmente», *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII, 2018, p. 579.

(106) Vid. TRAJTENBERG, N. / SÁNCHEZ DE RIBERA, O., *op. cit.*, p. 157.

Estas cuestiones son especialmente evidentes en algunos Estados de Sudamérica, como es el caso de Ecuador, que, en los últimos años, han visto aumentada exponencialmente la conflictividad y la aparición de motines especialmente violentos en sus centros penitenciarios.

mento injustificado de las visitas de familiares y amigos, entendemos que no debería ser tributario de la aplicación del delito de sedición, siendo aconsejable –a efectos de salvaguardar la indemnidad del principio de proporcionalidad– la aplicación de los tipos de desórdenes públicos o de resistencia.

Las penas anudadas al delito de sedición oscilan entre los cuatro y los quince años de prisión, acompañadas, según los casos, por las penas de inhabilitación absoluta o especial, lo que sitúa la penalidad de este delito en un nivel punitivo bastante elevado respecto de los delitos homólogos que figuran en otros ordenamientos europeos(107). A dichas penas habrá que sumar, conforme a lo dispuesto por el artículo 481 al cual remite el artículo 549, las derivadas de los delitos cometidos durante la sedición (homicidio, lesiones, daños, etc.).

El artículo 232 del RP permite la compatibilización de las penas por el delito de sedición y las sanciones derivadas de la comisión de una infracción disciplinaria materializada en un motín.

4. LA DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA DE LA LOGP

Nuestro texto penitenciario por excelencia incluye, al término del mismo, una de sus regulaciones más interesantes y, a la par, de las menos analizadas por la doctrina penitenciaria actual. Nos referimos a la Disposición Final Primera, la cual, por un lado, permite la suspensión parcial y temporal de los derechos de los reclusos reconocidos por la propia LOGP, y, por otro lado, habilita, en determinados supuestos, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a asumir la custodia y vigilancia interior de las prisiones.

La propia ubicación sistemática de la mencionada previsión da cuenta de la excepcionalidad de la medida(108), que supone una afectación de los derechos de los internos, así como la actuación en el interior de la prisión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en calidad de custodios y garantes del orden regimental.

(107) Sobre los delitos homólogos al delito de sedición español en otros ordenamientos europeos vid. CANCIO MELIÁ, M. *op. cit.*, pp. 239 ss.

(108) A este respecto baste recordar que el apartado a) del artículo 42 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa establece que las disposiciones finales incluirán «preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional». (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005).

La disposición legal analizada resulta indispensable dentro de la LOGP, en aras a evitar actuaciones improvisadas de la Administración penitenciaria frente a supuestos de excepcional peligrosidad, las cuales podrían derivar en acciones desproporcionadas. Ello da muestras, una vez más, de la sabiduría y buen hacer jurídico del redactor de la norma, García Valdés.

Dado el tiempo transcurrido entre la aprobación de la LOGP y el actual RP resulta criticable la ausencia, a día de hoy, de una concreción reglamentaria de ciertos aspectos de esta medida excepcional, albergada en la Disposición Final de la norma penitenciaria, y que se analizarán a continuación.

4.1 El contexto histórico de aprobación de la LOGP

La Disposición Final Primera de la LOGP está influenciada, al igual que buena parte del texto normativo, por el contexto penitenciario previo a la aprobación de la norma, marcado por una enorme conflictividad carcelaria, derivada del extraordinariamente complejo momento histórico que supuso el paso de un Estado dictatorial a un Estado democrático. Dicha transformación fue, sin lugar a dudas, uno de los hitos más importantes del penitenciarismo español.

El escenario penitenciario español de finales de la década de los setenta del pasado siglo estaba presidido por un elevado nivel de conflictividad, siendo habitual el amotinamiento de los reclusos(109). Las amnistías(110) logradas por los condenados a prisión por su ope-

(109) Vid. ANDRÉS LASO, A., «Veinticinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, primera norma con este rango de la democracia española», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 5, enero 2005, p. 98; GARCÍA VALDÉS, C., *Derecho Penitenciario (Escritos 1982-1989)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, p. 253; ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado en el sistema penitenciario español*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 2010, p. 68.

(110) La amnistía ha sido definida por el TC como «una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (...) pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa –en sentido amplio– que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común». Vid. STC, Pleno, núm. 147/1986, de 25 de noviembre, [RTC 1986\147], FJ.2.

Las amnistías citadas fueron promulgadas por el Real Decreto Ley 10/1976, de 30 de julio de 1976 y por la Ley 46/1977, de 15 de octubre de 1977. La segunda norma aludida resultó ser más ambiciosa que la primera. Así el Real Decreto Ley 10/1976 amnistiaba en su artículo primero, entre otros, «todos los delitos y faltas de intenciona-

sición ideológica a la dictadura franquista encendieron los ánimos de los denominados *reclusos comunes*, al entenderse estos discriminados por no poder acceder a esa medida de gracia(111). Los internos *comunes* o *sociales* se consideraban también víctimas de una estructura social injusta y de unas leyes dictatoriales que imponían unas penas desproporcionadas en relación con el delito cometido(112). Además,

lidad política y de opinión comprendidos en el Código Penal o en leyes penales especiales no mencionadas en el apartado siguiente, en tanto no hayan puesto en peligro o lesionado la vida o la integridad de las personas o el patrimonio económico de la Nación a través del contrabando monetario». La Ley 46/1977 elimina las excepciones referidas a la lesión o puesta en peligro de la vida o la integridad física de las personas o el patrimonio de la Nación, proclamando en su artículo primero la amnistía respecto de «a) Todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado, tipificados como delitos y faltas realizados con anterioridad al día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis. b) Todos los actos de la misma naturaleza realizados entre el quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis y el quince de junio de mil novecientos setenta y siete, cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España». No obstante, la inclusión en el artículo segundo del citado texto normativo de una referencia a la amnistía de «los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes de orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta Ley» y de «los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas», convirtió a esta ley en el mecanismo de impunidad perpetua de los crímenes cometidos al amparo de la dictadura franquista. Sobre las amnistías durante la transición española vid. VALLÉS MUÑO, D., «Amnistía y responsabilidad civil», en *INDRET. Revista para el Análisis del Derecho*, 1/2004; TAMARIT SUMALLA, J. M., «Amnistía y transición», en Carbonell Mateu, J. C. / González Cussac, J. L. / Orts Berenguer, E. / Cuerda Arnau, M. L (Coords), *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal. Semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor Tomás Salvador Vives Antón*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 1807-1838; JULIÁ DÍAZ, S., «Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición», en *Claves de razón práctica*, núm. 129, 2003, pp. 14-24.

(111) El origen de ese sentimiento de desigualdad, generalizado entre los penados comunes, es descrito en un informe, elaborado por el entonces Director General de Instituciones Penitenciarias Carlos García Valdés, publicado en 1979 y referido a la situación de 1978, del siguiente modo: «No obstante, puestos a considerar, dentro del estricto campo de la ejecución de la pena privativa de libertad, las posibles causas determinantes de la insurrección carcelaria, ha de reconocerse (...) otro tipo de causas más próximas como la frustración de los presos comunes ante las medidas de gracia que, iniciadas el 25 de noviembre de 1975, culminan en la amnistía del 15 de octubre de 1977; la amargura que causa a los internos el rechazo por los órganos legislativos de una proposición de ley sobre indulto general, presentada por un grupo de Senadores a la Mesa del Senado.(...)». Vid. GARCÍA VALDÉS, C., *Informe General 1979*, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 1979, p. 9; GALVÁN GARCÍA, V., «Sobre la abolición de las cárceles en la transición española», en *Historia Actual On Line*, núm. 14, 2007, p. 128.

(112) Vid. DE SOLA DUEÑAS, A., *Socialismo y delincuencia. Por una política criminal socialista*, Fontamara, Barcelona, 1979, p. 17. Para un estudio más porme-

el contexto de reclusión de la época se caracterizaba por las torturas y las vejaciones constantes(113) a las que eran sometidos los reclusos, así como por la insalubridad y el deterioro material de los centros de internamiento(114).

La concienciación ideológica de los penados –de la que surgió un autorreconocimiento de los mismos como titulares de derechos humanos inviolables– dio lugar al nacimiento de un tejido asambleario(115) en el interior de las prisiones, apoyado desde el exterior, encargado de coordinar y organizar las acciones de protesta. La estructura organizativa creada por los reclusos para canalizar sus reivindicaciones supuso un grave problema regimental para la Administración Penitenciaria, desconocido hasta ese momento. El restablecimiento del orden en las cárceles pasaba por la separación de los internos más activos, dentro de los diferentes movimientos asamblearios, del resto de reos.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias dictó en 1978 las Órdenes Circulares de 3 de febrero (OC. 03-02-78) y de 24 de julio(116) (OC. 24-07-78), encaminadas a lograr la inocuización de

norizado de las causas que provocaron el elevado nivel de conflictividad experimentado en las cárceles españolas durante la década de los setenta del siglo XX vid. CABALLERO J. J., «La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica», en *Revista de Estudios penitenciarios*, núm. 232-235, 1981, pp. 137 ss.; ARRIBAS LÓPEZ, E., *op. cit.*, pp. 68 ss.

(113) Vid. LANDROVE DÍAZ, G., «La Ley Orgánica General Penitenciaria, veinticinco años después», en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 25, 2004, p. 122.

(114) Las malas condiciones materiales de las cárceles españolas a finales de la década de los setenta del pasado siglo fueron plasmadas en el Informe de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, redactado por Carlos García Valdés en 1979, según el cual: «Como consecuencia de los resultados obtenidos a través de las visitas efectuadas en varios establecimientos penitenciarios, en la mayoría de ellos se observa: que los edificios se encuentran en unas deficientes condiciones de habitabilidad, albergando, en algunos casos, mayor población penal que para la que fueron proyectados; no se cumplen las más elementales normas de clasificación (...), las dotaciones sanitarias, tanto en medios personales como materiales, consideramos son insuficientes». Vid. GARCÍA VALDÉS, C., *op. cit.*, p. 13.

(115) Entre las múltiples organizaciones reivindicativas destacaron: la Coordinadora de Presos en Lucha (COPEL), la Asociación para el Estudio de los Problemas de los Presos (AEPPE), los Comités de Apoyo (ACOPEL), los Grupos Armados de Presos en Lucha (GAPEL). Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *op. cit.*, p. 70; GARCÍA VALDÉS, C., *op. cit.*, pp. 9 ss.; GALVÁN GARCÍA, V., «Michel Foucault y las cárceles durante la transición política española», en *Revista Internacional de Filosofía*, núm. 48, 2009, pp. 28 ss. Sobre la acción colectiva de los presos comunes durante la transición vid. LORENZO RUBIO, C., *Cárceles en llamas*, Virus, Barcelona, 2013.

(116) La OC de 3 de febrero de 1978 fue dictada durante el mandato de Jesús Haddad Blanco como Director General de Instituciones Penitenciarias, quien había

los internos más conflictivos. La primera de las circulares citadas ordenó la concentración de estos reclusos en un único centro penitenciario(117), la prisión de El Dueso, ubicada en la población de Santaña, en Santander(118). La segunda de las OC, de fecha 24 de julio de 1978, permitió la segregación de los internos más conflictivos(119) del resto sin necesidad de que se produjese su traslado a un único establecimiento penitenciario destinado al efecto.

comenzado los trabajos de reforma del sistema carcelario franquista. Debido a su asesinato, en marzo de 1978, la dirección de la Administración Penitenciaria fue encomendada a Carlos García Valdés. La autoría del asesinato de Jesús Haddad fue reclamada simultáneamente por los Grupos Revolucionarios Anticapitalistas Primero de Octubre (GRAPO) y por la GAPEL. Vid. GALVÁN GARCÍA, V., *op. cit.*, p. 32; GARCÍA VALDÉS, C., «Sobre la transición política vivida (Los orígenes de la reforma penitenciaria)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 2013, pp. 53 ss.

(117) Vid. ARRIBAS LÓPEZ, E., *op. cit.*, p. 75.

(118) La medida afectó a unos 500 internos que cumplían condena en diferentes cárceles españolas, que fueron sometidos a unas duras condiciones de aislamiento. Así lo recogía el diario *El País* en su edición del sábado 18 de febrero de 1978, en una noticia titulada «Graves acusaciones sobre el penal de El Dueso». El citado periódico recogía las declaraciones efectuadas por uno de los reclusos –Alejandro Echániz– a su abogado, en las que describía del siguiente modo su llegada al penal, así como el régimen que se le estaba aplicando: «Alrededor de las cuatro de la madrugada del día 3, los antidisturbios se presentaron en la cárcel de Martutene y me trasladaron aquí. Cuando llegué, me desnudaron y como toda prenda, me pusieron un buzo. Después me metieron en una celda ínfima, de pequeñísima capacidad, que comparto con otro preso. Tan sólo disponemos de dos colchonetas, apiladas en literas, unas cuantas mantas, dos platos, dos cucharas y un orinal, que sólo nos dejan salir a vaciarlo a las siete de la mañana de cada día. No tenemos jabón, ni toallas, ni nos dejan afeitarse. También nos prohíben fumar, y únicamente salimos al patio cada tres días. Por lo demás, estamos incomunicados. No nos dejan recibir visitas, ni cartas, ni hablar con los demás compañeros. Cuando nosotros necesitamos escribir al abogado, la dirección nos supervisa la carta antes de enviarla al correo y nos someten a una serie de torturas psíquicas como apagarlos la luz a las doce de la noche y volverla a encender de súbito a las cuatro de la madrugada. Esta operación la repiten varias veces. Los funcionarios nos gritan continuamente diciendo que no nos dejarán fumar nunca, y otras cosas parecidas». El mismo medio de comunicación en su edición de 3 de marzo de 1977 recoge las declaraciones de los, en aquel momento, senadores Juan María Bandrés y Pere Portabella –miembros de la Comisión de Instituciones Penitenciarias del Senado– que califican de «hacinamiento» la situación en la que se encontraban los reclusos de El Dueso. Las citadas ediciones del diario *El País* están disponibles en elpais.com/archivo/.

(119) El por entonces Director General de Instituciones Penitenciarias, Carlos García Valdés, se refería en los siguientes términos a la citada Circular: «No es un estado de excepción (...) sino un intento de imponer un estado de razón dando una respuesta dentro de los límites legales a la violencia que impide llevar adelante la reforma planeada», «Decirle al preso que cuanto más se amotone, autolesione, destruya, más cerca tiene el indulto general es una manipulación grave que a quien más perjudica es al propio preso. (...)». Vid. diario *El País*, de sábado 29 de julio de 1978.

La alarma social generada por los constantes disturbios ocurridos en las prisiones(120) sin duda influyó en la tramitación en las Cortes del *Proyecto de Ley General Penitenciaria*(121).

El proyecto de Ley Penitenciaria inicialmente fue tramitado como ley ordinaria, debido a que en el momento de su presentación al Congreso(122) aún no había sido aprobada la CE. Finalmente, el proyecto legislativo fue sometido a una votación final en el Pleno del Congreso para efectivizar su adaptación a las exigencias establecidas por el artículo 81 del recién aprobado texto constitucional, pasando a ser aprobado como la primera ley orgánica de la etapa constitucional(123).

4.2 **Graves alteraciones del orden y razones de seguridad pública como presupuestos habilitantes de la aplicación de la Disposición Final Primera**

Las graves consecuencias jurídicas, anudadas a la aplicación de la Disposición Final Primera de la LOGP, aconsejan que los supuestos habilitantes de la misma sean extraordinariamente graves. La citada disposición legal apela a graves alteraciones del orden, así como a razones de seguridad pública.

a) **GRAVES ALTERACIONES DEL ORDEN**

Las alteraciones del orden penitenciario pueden ser gestionadas a través de varios mecanismos: aplicación del régimen disciplina-

(120) La prensa de la época se hacía eco con asiduidad de la inestable situación carcelaria, como muestran los siguientes titulares del diario *El País*: «Destruída la prisión provincial de Granada. Amotinados los 240 reclusos internados en la cárcel» (Jueves 20/04/1978); «Destruída por el fuego la cárcel de Guadalajara» (Miércoles 24/05/1978); «Grave motín en la cárcel de Valencia» (Domingo 11/06/1978). Información extraída de elpais.com/archivo/.

En el diario *ABC* también se podían leer las siguientes noticias referidas a la crítica situación penitenciaria: «Nuevos incidentes en las cárceles de Barcelona y Huelva» (miércoles 01/02/1978, p. 8); «Motín en la prisión de Valencia» (domingo 11/06/1978, portada); «Motín en cárcel de Huelva» (miércoles 16/08/1978, p. 7). Información extraída de hemeroteca.abc.es/.

(121) Para un estudio detallado sobre el proceso de tramitación parlamentaria de la LOGP cfr. GARCÍA VALDÉS, C., *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.

(122) El Proyecto fue presentado en el *BOC* núm. 148, de 15 de septiembre de 1978.

(123) Sobre la tramitación parlamentaria de la LOGP vid. SÁINZ MORENO, F., *Ley General Penitenciaria. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.

rio(124), clasificación en primer grado y consecuente sometimiento a régimen cerrado(125), utilización de medios coercitivos(126) o aplicación de limitaciones regimentales(127). Solo en el supuesto en el que todos estos mecanismos resultasen infructuosos, o se estimasen inadecuados para reconducir la situación, la autoridad penitenciaria podría recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ahora bien, la intervención policial a estos efectos no significa que, indefectiblemente, tenga que hacerse uso de la Disposición Final Primera. La acción violenta y colectiva de los reclusos puede ser cortocircuitada por las Fuerzas de Seguridad, sin que sea necesaria una posterior suspensión de derechos de los reclusos y un mantenimiento de los efectivos policiales en el interior del centro. Dicha posibilidad de intervención puntual de las fuerzas policiales dentro de las instalaciones penitenciarias aparece contemplada en el artículo 72.5 del RP(128).

En consecuencia, las graves alteraciones del orden a las que se refiere la Disposición Final Primera parecen referirse a los casos encuadrables bajo el delito de sedición en el ámbito penitenciario, analizado en los apartados precedentes de este texto. Esto es, casos en los que el alzamiento tumultuario y violento de un número relevante de internos provoque el colapso del centro penitenciario; viéndose superada la capacidad de actuación de la Administración penitenciaria para hacer frente al motín, dada la dimensión alcanzada por este y su mantenimiento a lo largo del tiempo. No debieran dar lugar a la activación de la citada disposición legal los meros desórdenes o planteos. Como refuerzo de esta interpretación destacamos como la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el medio penitenciario, habilitada por la Disposición Final Primera del LOGP, no resulta de una decisión arbitraria o no motivada de la Administración Penitenciaria. La propia disposición establece que la Administración ha de verse «obligada» a ello, dada la gravedad de la situación.

(124) Vid. artículo 108 ss. RP de 1981

(125) Vid. artículo 10 LOGP y artículo 102.5 del RP.

(126) Vid. artículo 45 LOGP.

(127) Vid. artículo 75 RP.

(128) Vid. artículo 72.5 RP:

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

b) RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Además de las graves alteraciones del orden, la disposición final comentada también permite su aplicación arguyendo razones de seguridad pública. Esta posibilidad queda circunscrita a un tipo concreto de módulo o de establecimiento penitenciario: el establecimiento cerrado o el departamento especial. Es decir, unidades arquitectónicas destinadas a la reclusión de internos extremadamente peligrosos o manifiestamente inadaptados a los regímenes comunes, a los que les haya sido aplicado el artículo 10 de la LOGP.

La STC 33/1982, de 8 de junio(129), conceptualiza la seguridad pública como una actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano (seguridad en sentido amplio), que se constituyen en finalidades inseparables y mutuamente condicionadas. Desde el plano doctrinal la seguridad pública es definida como un bien constitucionalmente protegido cuyo objeto es «tanto la adopción de medidas preventivas ante peligros o riesgos calamitosos como la garantía de funcionamiento y eficacia de los entes y órganos públicos, la protección de los bienes públicos y el aseguramiento del cumplimiento de los deberes y obligaciones jurídicos, ya sea con medidas preventivas o de mantenimiento o de restablecimiento»(130).

La apelación a estas razones de seguridad pública fue la empleada para activar por primera vez esta disposición final de la LOGP, en el año 1983, en el centro penitenciario de Herrera de la Mancha. El detonante de esta decisión fue un recrudecimiento de la actividad criminal de la organización terrorista ETA, que puso en el centro de sus objetivos a los funcionarios de prisiones. En respuesta a esta grave situación el Gobierno, mediante Orden de la Presidencia de 26 de octubre de 1983(131), decidió que, por razones de seguridad pública, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se encargasen de la custodia y vigilancia interior del Centro Penitenciario de Herrera de la Mancha. En dicho centro estaba previsto concentrar a todos los internos –penados y preventivos– que formasen parte de ETA. La posibilidad de que esta prisión albergase a la totalidad de los miembros de la organización terrorista era una idea que ya se había contemplado años atrás, durante el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (132). La materialización de la Orden de 26 de

(129) STC, Pleno, núm. 33/1982 de 8 junio,[RTC 1982\33].

(130) Vid. FREIXES SAN JUAN, T. / REMOTTI CARBONELL, J. C., «La configuración constitucional de la seguridad ciudadana», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87/1995, p. 153.

(131) BOE núm. 257 de 27 de octubre de 1983

(132) Vid. *Diario 16*, 19 de enero de 1979. Entrevista a Carlos García Valdés.

octubre de 1983 supuso que el mantenimiento de la seguridad penitenciaria de la mencionada cárcel recayese en la Guardia Civil. El gran calado, tanto penitenciario como político, de la medida hizo que surgieran discrepancias entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados de ese momento, si bien la medida fue finalmente aprobada(133).

En el caso de que la motivación de la aplicación de la Disposición Final Primera se fundamente en razones de seguridad pública, del tenor de la LOGP se infiere que no es necesaria la concurrencia de graves alteraciones regimentales en el centro. A este respecto resulta revelador que, entre los cometidos de la fuerza policial en tal supuesto, no se encuentra el restablecimiento del orden, al contrario de lo que sucede en el apartado primero. Se trataría, por tanto, de supuestos en los que la elevada peligrosidad de los reclusos concentrados en estos centros aconseje que las labores de vigilancia y custodia recaigan en manos de unidades especializadas de policía, a modo de medida preventiva de situaciones extremas de conflicto.

La excepcionalidad de la medida impide su aplicación a todos los centros o departamentos destinados a albergar a internos clasificados en primer grado, o a preventivos a los que también se les haya aplicado el artículo 10 de la LOGP. La peligrosidad de estos internos debe de rebasar los límites normales y gestionables de modo habitual por la Administración Penitenciaria. Debe tratarse de un peligro exorbitado, que únicamente pueda ser contenido por agentes especializados. Todo parece indicar que tal elevado nivel de riesgo para la seguridad pública solo puede proceder de sujetos vinculados a la criminalidad organizada o al terrorismo que hayan sido destinados a un mismo centro penitenciario.

4.3 La suspensión parcial y temporal de derechos

El tenor de la Disposición Final Primera admite la suspensión de los «derechos reconocidos a los internos», si bien dicha suspensión figura adjetivada como parcial y temporal, dando cuenta de la excepcionalidad de la medida. La seguridad actuaría en este caso como elemento limitador de los derechos de los internos(134), aunque, como veremos a continuación, no de todos ellos.

(133) El interesante debate sostenido entre los diversos grupos parlamentarios puede verse en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 80, de 3 de noviembre de 1983.

(134) El efecto limitador de la seguridad sobre ciertos derechos es contemplado incluso en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Los artículos 8 y 9 del citado convenio, referidos, respectivamente al respeto de la vida privada y familiar y a

El reconocimiento de derechos a los reclusos se efectúa, principalmente, a través de los artículos 3 de la LOGP y 4 del RP. Pese a que la Disposición Final Primera no lo mencione expresamente, estimamos que hay un núcleo de derechos que resultarán inmunes a la misma, no pudiendo ser suspendidos. Nos referimos en concreto al derecho a la vida; a la integridad física; a la salud; a la dignidad; al derecho a formular peticiones y quejas ante las autoridades penitenciarias, judiciales, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal, así como a dirigirse a las autoridades competentes y a utilizar los medios de defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Respecto a la orientación reinsertadora de la pena de prisión, establecida en el artículo 25.2 de la CE, pese a no estar configurada jurídicamente como un derecho del interno⁽¹³⁵⁾ entendemos que ha de continuar vigente durante el mantenimiento de la Disposición Final Primera, aunque pueda perder cierta aplicación inmediata en favor de un rápido restablecimiento del orden. De hecho, el apartado primero de la Disposición Final analizada alude, de forma explícita, a la preservación en manos de la autoridad penitenciaria de las competencias en materia de tratamiento; no obstante, en el punto segundo del texto legal se omite tal previsión.

Resultaría imposible mantener a largo plazo un orden regimental óptimo desprovisto de una complementación del mismo a través del trabajo psicológico y social, encaminado a generar en el recluso una voluntad de respeto hacia las mínimas normas de convivencia pacífica. La historia nos ha demostrado que la paz alcanzada, exclusivamente, por la fuerza no es real, ni es estable, ni es duradera y el medio penitenciario no es una excepción a esta premisa. En consecuencia, a pesar de que en el primer momento de la aplicación de la Disposición Final Primera sería asumible, desde un punto de vista jurídico, la suspensión de cualquier actividad tratamental hasta que se diesen las condiciones de seguridad adecuadas para la reanudación de tales actividades, esta suspensión no debería de mantenerse de modo indefinido.

Teniendo presente la afectación de los derechos de los internos, derivada de la aplicación de la Disposición Final Primera de la LOGP, estimamos que hubiese sido necesario articular un procedimiento reforzado de control de la legalidad de la actuación, tanto penitenciaria como policial, llevada a cabo durante su aplicación. Para ello resul-

la libertad ideológica y de religión, contemplan una cláusula por la cual la seguridad actúa como causa legítima de intromisión de los poderes públicos en dichas esferas. Sobre esta cuestión vid. MILIONE, C., *op cit.*, p. 253 ss.

(135) En este sentido, vid. entre otras la STC 299/2005, de 21 de noviembre, [RTC 2005\299], FJ 2.

taría imprescindible la inclusión de una obligación expresa de información al Juez de Vigilancia Penitenciaria(136), así como el establecimiento del deber de este órgano judicial de efectuar inspecciones periódicas del establecimiento penitenciario afectado por la medida. Empero hay que señalar que la propia disposición establece la obligación de informar del acuerdo, adoptado por los Ministerios de Justicia e Interior, a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, a los efectos de que se adopte la resolución que reglamentariamente proceda.

La temporalidad de la suspensión de los derechos a la que alude la LOGP no ha sido concretada por normas de rango inferior. Con la finalidad de la preservación del principio de intervención mínima, sería necesario establecer un plazo preciso de mantenimiento de dicha situación excepcional. Plazo que, para adaptarse a las peculiares circunstancias de cada caso, podría ser objeto de sucesivas prórrogas, siempre con el límite infranqueable de una determinada duración máxima.

4.4 Competencias asumidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

La intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el medio penitenciario, habilitada por la Disposición Final Primera de la LOGP, supone la irrupción en la escena carcelaria de un actor que la regulación legal, tanto de la propia LOGP como del RP, ha mantenido fuera del interior de la prisión. En este sentido, recordamos como el artículo 63 del RP dispone que compete a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad la preservación de la seguridad exterior del centro.

La activación de la analizada disposición atribuye la tarea del mantenimiento de la seguridad interior del centro –habitualmente encomendada a los funcionarios de prisiones– a las unidades policiales correspondientes. Dicha labor se concreta en la custodia, vigilancia y restauración del orden, para el caso de los centros ordinarios, y en la custodia y vigilancia para el caso de los centros de régimen cerrado. Este cometido policial dentro del ámbito penitenciario, justificado por la presencia de unas excepcionales circunstancias, guarda relación directa con la misión encomendada a las Fuerzas y Cuerpos

(136) Sobre este particular, señala RODRÍGUEZ YAGÜE que, aunque el texto de la Disposición Final Primera no lo diga expresamente, resulta obligado dar cuenta al Juez de Vigilancia Penitenciaria, dado que este es el órgano judicial que tiene encomendada la fiscalización y garantía de los derechos de los internos. Vid. RODRÍGUEZ YAGÜE, C., «Los derechos y los deberes de los internos», en DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (Dir.) *Derecho Penitenciario: enseñanza y aprendizaje*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 65.

de Seguridad por el artículo 104 de la CE, consistente en la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. El citado artículo constitucional es desarrollado por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad(137) (en adelante LOFCS).

La intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también implica la posibilidad de emplear un medio no permitido, en principio, en el funcionamiento habitual de los centros penitenciarios: las armas de fuego. A este respecto debemos de señalar que el artículo 45.4 de la LOGP prohíbe a los funcionarios de prisiones el uso de armas fuego. La utilización de las armas de fuego por parte de la fuerza policial en el interior de la prisión ha de estar presidida por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad, marcados por el artículo 5.2 c) de la LOFCS. En relación con esta cuestión hay que recordar que la acción, transitoria y puntual, de las Fuerzas y Cuerpos en el interior del centro penitenciario, habilitada por el artículo 72.5 del RP, condiciona la utilización de armas de fuego a la presencia de «los mismos motivos y las mismas limitaciones que establece la legislación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado».

Estas competencias penitenciarias de las Fuerzas y Cuerpos y Seguridad, atribuidas por la Disposición Final Primera de la LOGP, generan una situación de bicefalia en la dirección del centro afectado por la medida. De tal modo, la custodia y vigilancia quedarán en manos de la fuerza policial, mientras que las restantes competencias penitenciarias continuarán bajo el campo de actuación de la autoridad penitenciaria.

5. CONCLUSIONES

La disposición legal analizada resulta indispensable dentro de la LOGP, en aras a evitar actuaciones improvisadas de la Administración penitenciaria frente a supuestos de excepcional peligrosidad, que pudiesen derivar en acciones desproporcionadas. La Disposición Final Primera de la LOGP está influenciada, al igual que buena parte del texto normativo, por el contexto penitenciario previo a la aprobación de la norma. Dicho contexto estuvo marcado por una enorme conflictividad carcelaria derivada, en buena medida, del extraordinariamente complejo momento histórico que supuso el paso de un Estado dictato-

(137) *BOE* de 14 de marzo de 1986.

rial a un Estado democrático. Dicha transformación fue, sin lugar a dudas, uno de los hitos más importantes del penitenciarismo español.

Ahora bien, teniendo presente el tiempo transcurrido desde la aprobación de la LOGP no resulta admisible la inexistencia, a día de hoy, de un desarrollo normativo de esta previsión de nuestra principal norma penitenciaria, en el cual se especifiquen los aspectos más sensibles de esta medida excepcional.

El objetivo de la Disposición Final Primera de la LOGP se centra en la recuperación o la preservación de la seguridad penitenciaria, aspecto nuclear en el funcionamiento óptimo de la institución y de difícil gestión debido a las peculiaridades del medio carcelario.

La centralidad de la seguridad para la prisión radica en el hecho de que sin ella no son realizables las funciones atribuidas a la institución por el propio ordenamiento jurídico. Así, la orientación resocializadora –derivada del mandato constitucional plasmado en el artículo 25.2 de la CE– deviene irrealizable en un ambiente penitenciario que no responda a los adjetivos de pacífico y ordenado. Además de la orientación reinsertadora, la prisión tiene encomendada la retención y custodia de los detenidos, presos y penados, tal y como señala el artículo 1 de la LOGP. Esta función lleva implícito el desarrollo de acciones que preserven la seguridad del centro, a fin de evitar las fugas de delincuentes del mismo.

Las graves consecuencias jurídicas anudadas a la aplicación de la Disposición Final Primera de la LOGP, concretadas en una suspensión temporal y parcial de los derechos de los internos, aconsejan que los supuestos habilitantes de la misma sean extraordinariamente graves. La citada disposición legal apela a graves alteraciones del orden, así como a razones de seguridad pública.

Respecto de las primeras, hay que señalar que la presencia de violencia en el conflicto penitenciario es más habitual que en otros contextos. Ello es debido a las características propias tanto de la institución, como de la población que la conforma. Cuando la violencia penitenciaria adquiere un carácter colectivo, siendo protagonizada por la población reclusa contra el personal funcionario, hablamos de motín.

Además de suponer un serio problema de seguridad en el trabajo para los funcionarios, con las correspondientes consecuencias negativas a nivel psicosocial y físico, la violencia en el medio penitenciario entraña efectos nocivos para toda la comunidad carcelaria y para el resto de la sociedad. Varios estudios al respecto alertan sobre el debilitamiento de la confianza en la propia institución y en su legitimación, la erosión de los programas de tratamiento y el incremento de los niveles de reincidencia delictiva.

Son varios los mecanismos, albergados en la normativa penitenciaria, que permiten gestionar las alteraciones del orden: aplicación del régimen disciplinario, clasificación del interno en primer grado y consecuente sometimiento a régimen cerrado, utilización de medios coercitivos o aplicación de limitaciones regimentales. Solo en el supuesto en el que todos estos mecanismos resultasen infructuosos, o se estimasen inadecuados para reconducir la situación, la autoridad penitenciaria podría recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, la intervención policial a estos efectos no significa que, indefectiblemente, tenga que hacerse uso de la Disposición Final Primera. La acción violenta y colectiva de los reclusos puede ser cortocircuitada por las Fuerzas de Seguridad, sin que sea necesaria una posterior suspensión de derechos de los internos y un mantenimiento de los efectivos policiales en el interior del centro.

No debieran dar lugar a la activación de la citada disposición legal los meros desórdenes o plantes. Como refuerzo de esta interpretación destacamos como la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el medio penitenciario, habilitada por la Disposición Final Primera del LOGP, no deriva de una decisión arbitraria o no motivada de la Administración Penitenciaria. La propia disposición establece que la Administración ha de verse «obligada» a ello dada la gravedad de la situación.

El grado más alto de la conflictividad carcelaria se alcanza cuando esta toma la forma de motín. El motín es la situación más peligrosa a la que se puede enfrentar cualquier establecimiento penitenciario, ya que supone el colapso del mismo y la quiebra absoluta de la seguridad penitenciaria. Su gravedad queda de manifiesto en el hecho de que la participación o la instigación a los mismos es considerada, conforme a lo dispuesto por el artículo 108 del Reglamento Penitenciario de 1981, como una falta muy grave. Asimismo, la participación en un motín puede acarrearle al recluso la clasificación en primer grado y la aplicación del régimen cerrado, a tenor de lo establecido en el artículo 10 de la LOGP y en el artículo 102.5 del RP. Pese a la mencionada relevancia del motín, dicho concepto no figura definido en la legislación penitenciaria.

A nivel jurídico penal el motín carcelario se encuadra en la tipología delictiva de la sedición, sancionada en el artículo 544 del CP. El bien jurídico tutelado por este ilícito es el orden público, entendiendo por tal –conforme a lo establecido en la STS 459/2019, de 14 de octubre– «el interés de la sociedad en la aceptación del marco constitucional, de las leyes y de las decisiones de las autoridades legítimas, como presupuesto para el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales».

La gravedad de las consecuencias derivadas de la aplicación de la Disposición Final Primera de la LOGP exigen que en el delito de sedición cometido en el medio carcelario, que sirva de fundamento de aplicación de la misma, esté presente el elemento de la violencia. En aras a la preservación del principio de proporcionalidad, estimamos que cualquier otro tipo de modalidad comisiva del delito sedición, en el marco de una institución penitenciaria, debiera ser resuelta a través de vías legales distintas a la aplicación de la mencionada Disposición Final.

El artículo 544 del CP anuda a la sedición las finalidades de impedir la aplicación de las leyes o imposibilitar a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales. Esta nómina de finalidades perseguidas por el delito de sedición presenta cierto grado de imprecisión que puede conducir a una aplicación exorbitada del tipo, penalizando las acciones de disenso ciudadano frente a actuaciones ilegales o desproporcionadas de la Administración. Así, ciñéndonos al ámbito penitenciario, un amotinamiento carcelario como respuesta a unas insalubres condiciones de reclusión, a una arbitrariedad manifiesta en la aplicación de la normativa penitenciaria por parte de las autoridades o a un impedimento injustificado de las visitas de familiares y amigos, entendemos que no debería ser tributario de la aplicación del delito de sedición. En tales casos sería preferible, a efectos de salvaguardar la indemnidad del principio de proporcionalidad, la aplicación de los tipos de desórdenes públicos o de resistencia.

Además de las graves alteraciones del orden, la Disposición Final comentada también permite su aplicación arguyendo razones de seguridad pública. Esta posibilidad queda circunscrita a un tipo concreto de módulo o de establecimiento penitenciario: el establecimiento cerrado o el departamento especial. Es decir, unidades arquitectónicas destinadas a la reclusión de internos extremadamente peligrosos o manifiestamente inadaptados a los regímenes comunes, a los que les haya sido aplicado el artículo 10 de la LOGP.

En el caso de que la motivación de la aplicación de la Disposición Final Primera se base en razones de seguridad pública, del tenor de la LOGP se infiere que no es necesaria la concurrencia de graves alteraciones regimentales en el centro, actuando en este caso la Disposición como medida de prevención frente al elevado nivel de peligrosidad de determinados internos. La excepcionalidad de la medida impide su aplicación a todos los centros o departamentos destinados a albergar a internos clasificados en primer grado o a preventivos a los que también se les haya aplicado el artículo 10 de la LOGP. La peligrosidad de estos reclusos debe de rebasar los límites normales y gestionables

de modo habitual por la Administración Penitenciaria. Debe tratarse de un peligro extraordinario que únicamente pueda ser contenido por agentes especializados. Todo parece indicar que tal elevado nivel de riesgo para la seguridad pública solo puede proceder de sujetos vinculados a la criminalidad organizada o al terrorismo que hayan sido destinados a un mismo centro penitenciario.

En relación con la principal consecuencia jurídica resultante de la aplicación de la Disposición Final Primera de la LOGP, esto es, la suspensión parcial y temporal de los derechos de los reclusos, debemos señalar que, a pesar de que la Disposición no lo menciona expresamente, hay un núcleo de derechos que resultarán inmunes a la misma, no pudiendo ser suspendidos. Nos referimos en concreto al derecho a la vida; a la integridad física; a la salud; a la dignidad o al derecho de los internos a formular peticiones y quejas ante las autoridades penitenciarias, judiciales, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal; así como a dirigirse a las autoridades competentes y a utilizar los medios de defensa de sus derechos e intereses legítimos.

La orientación reinsertadora de la pena de prisión –establecida en el artículo 25.2 de la CE– pese a no estar configurada jurídicamente como un derecho del interno entendemos que ha de continuar vigente durante el mantenimiento de la Disposición Final Primera, aunque pueda perder cierta aplicación inmediata en favor de un rápido restablecimiento del orden. Resultaría imposible mantener, a largo plazo, un orden regimental óptimo desprovisto de una complementación del mismo a través del trabajo psicológico y social, encaminado a generar en el recluso una voluntad de respeto hacia las mínimas normas de convivencia pacífica.

La afectación de los derechos de los internos, generada por la aplicación de la Disposición Final Primera, hace necesario articular un procedimiento reforzado de control de la legalidad de la actuación, tanto penitenciaria como policial, llevada a cabo durante su aplicación. En este punto consideramos que es especialmente relevante la imposición de una obligación expresa de información al Juez de Vigilancia Penitenciaria, así como el establecimiento del deber de este órgano judicial de efectuar inspecciones periódicas del establecimiento penitenciario afectado por la medida.

La temporalidad de la suspensión de los derechos, a la que alude la LOGP, no ha sido concretada por normas de rango inferior. Con la finalidad de la preservación del principio de intervención mínima sería necesario establecer un plazo preciso de mantenimiento de dicha situación excepcional. Plazo que, para adaptarse a las peculiares circunstancias de cada caso, podría ser objeto de sucesivas prórrogas,

siempre con el límite infranqueable de una determinada duración máxima.

Como conclusión final no podemos dejar de señalar como en el caso de la Disposición Final Primera de la LOGP volvemos a asistir un fenómeno, recurrente en la legislación penitenciaria española, consistente en la existencia de una más que necesaria previsión en la LOGP que no ha encontrado un adecuado desarrollo normativo posterior. Esta circunstancia genera una fuerte inseguridad jurídica, dejando la puerta abierta a posibles reacciones administrativas excesivas, aplicadas bajo el paraguas de la preservación de la seguridad. Así, siendo absolutamente cierto que la seguridad penitenciaria resulta indispensable para que la prisión pueda cumplir sus cometidos legales, no es menos cierto que las acciones excepcionales, que intenten preservar o restaurar tan preciado bien, deben de estar acotadas jurídicamente para mantener la indemnidad del conjunto de derechos reconocidos a los reclusos. La adecuada protección de tales derechos determina la correcta legalidad y la legitimidad de nuestro sistema penitenciario.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO ZAMORA, M. J., «Reflexiones sobre constitucionalidad y seguridad», en Izquierdo Carrasco, M. / Alarcón Sotomayor, L., (Dir.), *Estudios sobre la ley orgánica de seguridad ciudadana*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur-Menor, 2019.
- ANDRÉS LASO, A., «Veinticinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, primera norma con este rango de la democracia española», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 5, enero 2005.
- ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*, Colex, Madrid, 2019.
- ARÓSTEGUI SÁNCHEZ, J., «Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia», en *Ayer*, núm. 13, 1994.
- ARRIBAS LÓPEZ, E., *El régimen cerrado en el sistema penitenciario español*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 2010.
- AUTY, K. / COPE, A. / LIEBLING, A., «Psychoeducational programs for reducing prison violence: A systematic review» en *Aggression and Violent Behavior*, núm. 33, 2017.
- AUTY, K. / LIEBLING, A., «Exploring the relationship between Prison Social Climate and Reoffending» en *Justice Quarterly* núm. 3, 2019.

- BAGES SANTACANA, J. «El objeto de prohibición en el delito de rebelión del artículo 472 CP desde la óptica del modelo de Estado social y democrático de derecho previsto constitucionalmente», *Estudios Penales y Criminológicos*, Vol. XXXVIII, 2018.
- «Límites al desvanecimiento del tipo penal Aproximación al concepto de violencia en la Parte especial del Código penal», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-20 2018.
- BATLLE MANONELLES, A., «El orden en prisión: ¿solo una cuestión de seguridad? A propósito del caso de las prisiones de mujeres», en *Papers*, 104/3, 2019.
- BENEYTEZ MERINO, L., *Derecho Penal. Parte General*, Akal, Madrid, 1986.
- BENNET, J. «Measuring order and control in the Prison Service», en Jewkes, Y. (Ed.), *Handbook on prisons*, Willan, Oxon, 2007.
- CABALLERO J. J., «La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica», en *Revista de Estudios penitenciarios*, núm. 232-235, 1981.
- CANCIO MELIÁ, M., «Adiós al delito de sedición», en ACALE SÁNCHEZ, M. / MIRANDA RODRIGUES, A. / NIETO MARTÍN, A., *Reformas penales en la península ibérica: A «jangada de pedra»?*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021.
- CANCIO MELIÁ, M., *Comentarios al Código Penal*, Civitas, Madrid, 1997.
- CANO PAÑOS, M. Á., «Los delitos de rebelión y sedición en el ordenamiento jurídico español y su eventual aplicación al proceso independentista catalán» en *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, núm. 5, 2019.
- CAROU GARCÍA, S., «El papel de la Institución Penitenciaria en materia de seguridad nacional», en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 14, 2019.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad jurídica», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27, 1990.
- CLEMMER, D., *The prison community*, Rinehart & Winston, Nueva York, 1958.
- COLMENAR LAUNES, Á., *El régimen disciplinario y su procedimiento en el Sistema Penitenciario Español*. Tesis doctoral dirigida por Alicia Rodríguez Núñez (Dir. tes.). UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2016.
- COMISIONES OBRERAS (CC. OO), *Informe sobre el protocolo específico de actuación frente a las agresiones en los establecimientos penitenciarios dependientes de la secretaría general de II. PP*, 2015.
- CUERDA ARNAU, M. L., «Delitos contra el orden público», en González Cusac, J. L. (coord.), *Derecho Penal. Parte Especial*, 6.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- DE MARCOS MADRUGA, F. / DE VICENTE MARTÍNEZ, R. *Vademécum de Derecho Penitenciario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

- DE SOLA DUEÑAS, A., *Socialismo y delincuencia. Por una política criminal socialista*, Fontamara, Barcelona, 1979.
- DÍAZ PADILLA, M. V., «La prisonización y los conflictos en el entorno penitenciario: investigación documental», en *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol. 6, núm. 30, 2021.
- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J., *Manual de Derecho Penitenciario*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012.
- FREIXES SAN JUAN, T. / REMOTTI CARBONELL, J. C., «La configuración constitucional de la seguridad ciudadana», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87/1995.
- GALAVIZ-ARMENTA, T., «Enfoques disciplinarios e interdisciplinarios para el análisis y definición de la violencia», en *Ánfora*, 28(50), 2020.
- GALVÁN GARCÍA, V., «Michel Foucault y las cárceles durante la transición política española», en *Revista Internacional de Filosofía*, núm. 48, 2009.
- «Sobre la abolición de las cárceles en la transición española», en *Historia Actual On Line*, núm. 14, 2007.
- GARCÍA ALBERO, R., «Sedición», en Quintero Olivares, G. (Dir.) / Morales Prats, F. (Coord.), *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, 8.ª Ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- GARCÍA RIVAS, N., «Luces y sombras de una sentencia histórica» en *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, núm. 5, 2019.
- GARCÍA VALDÉS, C., *Informe General 1979*, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 1979.
- *La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio*, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.
- *Derecho Penitenciario (Escritos 1982-1989)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.
- «Sobre la transición política vivida (Los orígenes de la reforma penitenciaria)», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Extra 2013.
- GIDDENS, A., *New Rules of Sociological Method*. Hutchinson, Londres, 1976.
- GOFFMAN, E., *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrortu, Buenos Aires, 1970.
- GÓMEZ NAVAJAS, J., «Delitos contra el orden público», en *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial*, 2.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- GUILLÉN LÓPEZ, E., «El concepto constitucional de seguridad en permanente redefinición» en Romboli, S (coord.) *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.
- HANCOCK, P. / JEWKES, Y., «Architectures of Incarceration: The spatial pains of imprisonment», en *Punishment & Society*, 13(5), 2011.
- HANEY, C., *The Psychological Impact of Incarceration: Implications for Post-Prison Adjustment*, U. S. Department of Health Human Services, Washington, DC, 2002.

- IRELAND, J. L., *Bullying among prisoners. Evidence, Research and Intervention Strategies*, Routledge Taylor and Francis Group, Nueva York, 2002.
- JUDEL PRIETO, Á., «Tema 59. Delitos contra el orden público» en SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ, C., *Manual de Derecho Penal. Tomo II. Parte Especial*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020.
- JULIÁ DÍAZ, S., «Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición», en *Claves de razón práctica*, núm. 129, 2003.
- LANDROVE DÍAZ, G., «La Ley Orgánica General Penitenciaria, veinticinco años después», en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 25, 2004.
- LEGANÉS GÓMEZ, S., *Evolución histórica de la clasificación penitenciaria*, Ministerio del Interior, Madrid, 2005.
- LORENZO RUBIO, C., *Cárceles en llamas*, Virus, Barcelona, 2013.
- LOZANO MARTÍN, A. M. / NISTAL BURÓN, J. / JIMÉNEZ BAUTISTA, F., «Conflictos y mediación en las cárceles españolas», en *Revista de Mediación*, 13, 1, 2020.
- MILIONE, C., «La noción de seguridad en la doctrina del tribunal europeo de derechos humanos: referencias al derecho a la tutela judicial efectiva», en *Revista de Derecho Político*, núm. 107, enero-abril, 2020.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Encuesta sobre Salud y consumo de Drogas a los internados en Instituciones Penitenciarias en España* (ESDIP), Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad; Madrid, 2016.
- MOONEY, J. L. / DAFFERN, M., «The relationship between aggressive behaviour in prison and violent offending following reléase», en *Psychology, Crime & Law*, 21(4), 2015.
- MUÑOZ CONDE, F., *Derecho penal: parte especial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- NATERAS GONZÁLEZ, M. E., «Aproximación teórica para entender la violencia desde un enfoque crítico», en *TELOS: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, Vol. 23 (2), 2021.
- OSORIO, S. «Conflicto, violencia y paz: un acercamiento científico, filosófico y bioético», en *Revista Latinoamericana de Bioética*. 12(2), 2012.
- PAREDES CASTAÑÓN, J. M., «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal», en *Eguzkilo*, núm. 20, 2006.
- PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho», en *Lusta*, núm. 45. 2016.
- REBOLLO VARGAS, R. «Consideraciones y propuestas para el análisis del delito de rebelión y, en particular, del delito de sedición: bien jurídico y algunos elementos del comportamiento típico» en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.^a Época, núm. 19, 2018.
- «El delito de sedición», en Álvarez García, F. (dir) / Ventura Püschel, A. (coord.), *Tratado de derecho penal español: parte especial: VI. Delitos contra el orden público (II)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- REDORTA LORENTE, J., *Cómo analizar los conflictos. La Tipología de conflictos como herramienta de Mediación*, Paidós, Barcelona, 2004.

- ROBBINS, S. P. y JUDGE, T. A., *Comportamiento organizacional*, Pearson Educación, México, 2009.
- RODRÍGUEZ ALONSO, A., *Lecciones de derecho penitenciario*, Comares, Granada, 2011.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C., «Los derechos y los deberes de los internos», en De Vicente Martínez, R. (Dir.) *Derecho Penitenciario: enseñanza y aprendizaje*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- ROMERO MIRANDA, L., «Prisionización: estructura y dinámica del fenómeno en cárceles estatales del sistema penal chileno», en *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, núm. 24, 2019.
- RUIZ, J. I., «Síntomas psicológicos, clima emocional, cultura y factores psicosociales en el medio penitenciario», *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 39, núm. 3, 2007.
- SÁINZ MORENO, F., *Ley General Penitenciaria. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.
- SANHUEZA, G. y BRANDER, F., «Centralidad de la relación interno-funcionario en cárceles chilenas: implicancias para la reinserción y el control de la corrupción», en *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 29, enero-abril, 2021.
- SANZ DELGADO, E., *Diccionario de Ciencias Penales*, Edisofer, Madrid, 1999.
- SHALEV, S., *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*, Oxford: Universidad de Oxford, 2009.
- SPARKS, R. / BOTTOMS, A. / HAY, W., *Prison and the Problem of Order*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- STEINER, B. / BUTLER, D. / ELLISON, J. M. «Causes and correlates of prison inmate misconduct: A systematic review of the evidence», en *Journal of Criminal Justice*, 42(6), 2014.
- SYKES, G. M., *The society of captives: A study of a maximum security Prison*, Princeton University Press, Princeton, 1958.
- TAMARIT SUMALLA, J. M., «Amnistía y transición», en CARBONELL Mateu, J. C. / González Cussac, J. L. / Orts Berenguer, E. / Cuerda Arnau, M. L. (Coords), *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal. Semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor Tomás Salvador Vives Antón*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- TERRADILLOS BASOCO, J., «Sedición», en Luzón Peña, D. M (Dir.), *Enciclopedia Penal Básica*, Comares, Granada, 2002.
- TRAJTENBERG, N. / SÁNCHEZ DE RIBERA, O., «Violencia en instituciones penitenciarias. Definición, medición y explicación del fenómeno», en *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS*, vol. 32, núm. 45, julio-diciembre, 2019.
- VALLÉS MUÑO, D., «Amnistía y responsabilidad civil», en *INDRET. Revista para el Análisis del Derecho*, 1/2004.
- WEBER M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

- YANG, S. / KADOURI, A. / RÉVAH-LÉVY, A. / MULVEY, E. P. / FALISSARD, B., «Doing Time: A Qualitative study of long-term Incarceration and the Impact of Mental Illness», en *International Journal of Law and Psychiatry*, núm. 32, 2009.
- ZABALA BAÑOS, M. C/ MARTÍNEZ LORCA, M./ SEGURA FRAGOSO, A./ LÓPEZ MARTÍN, O. / GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J. / ROMERO AYUSO, D. M. / TORT HERRANDO, V. / VICENS PONS, E. / DUEÑAS HERRERO, R. M., «Medición de la calidad de vida en la población penitenciaria española», en *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, vol. 16, núm. 1, 2016.