

# B

## **BEHATOKIA MONOGRÁFICO 4**

Escollos en los itinerarios  
de reintegración



**Bake**  
prozesua  
indartzeko  
**Foro**  
Soziala

**Foro**  
Social  
para impulsar  
el proceso  
**de Paz**

**Forum**  
Social  
pour impulser  
le processus  
**de paix**

**Social Forum**  
to promote the Peace process



# Índice

- 1 Editorial. Página 4**
- 2 Siete puntos para la segunda fase. Página 6**  
**Foro Social Permanente**
- 3 Informe. Escollos para la reintegración. Página 7**  
**Actitudes en la Audiencia Nacional**  
**Resoluciones de la Sección Primera. Página 8**  
**El cambio de actitud del Ministerio Fiscal. Página 12**  
**El comportamiento del Juzgado Central de VP. Página 15**
- 4 Conclusiones y datos. Página 19**
- 5 Autos y documentos, en QR. Página 20**



# Editorial

En su tercer número semestral, el pasado 18 de junio, Behatokia -Observatorio de la política aplicada a presos y presas de motivación política- recogía y analizaba el apreciable cambio en la política penitenciaria puesto en marcha por el Gobierno de Pedro Sánchez, con traslados de la ya práctica totalidad de las personas vascas presas por delitos de motivación política a cárceles en la periferia de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra o en dichas Comunidades Autónomas. El Foro Social Permanente valoraba que se iba cerrando una primera fase, y que “algunos de los objetivos marcados para la primera fase se están cumpliendo de manera razonablemente satisfactoria, los aspectos más sangrantes de la excepcionalidad penitenciaria (aislamiento, primer grado, alejamiento y dispersión) están cerca de superarse y la transferencia en materia penitenciaria está firmada”.

El debate realizado por EPPK en 2017, la disolución de ETA el 4 de mayo de 2018, los consensos

sociales, sindicales, políticos e institucionales alcanzados en el País Vasco y Navarra y la moción de censura del 1 de junio de 2018 fueron los hechos relevantes que abrieron un escenario completamente nuevo, desbloqueando el inmovilismo del Gobierno de Mariano Rajoy en esta cuestión. Su inicio fue lento e irregular, pero el proceso se aceleró a partir del 19 de junio de 2020.

Tras varios años de trabajo discreto, constante, paciente, impulsado por numerosos actores y apuntalado por diversas iniciativas surgidas en la propia sociedad civil en busca de acuerdos y consensos entre instituciones, partidos políticos, sindicales y sociales tanto en la CAV como en Navarra, hoy se puede afirmar que el objetivo final es que todas las personas presas por delitos de motivación política estén en las cárceles de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra; que, en los casos que corresponda, se encuentren en tercer grado y que, a quienes estén afectados, se les aplique la acumulación de penas

cumplidas en el Estado francés. Todo ello con la participación de estas personas en unos itinerarios de reintegración que aporten a la construcción de la convivencia democrática. Esta es la mejor garantía para el éxito de dichos procesos, tanto para las personas directamente afectadas como para la sociedad en su conjunto.

Es incuestionable el gran alivio que los traslados y acercamientos han supuesto para las personas presas y en especial sus familias y personas allegadas. Sin embargo, ya en esta primera fase, desde Behatokia y organismos como Etxerat y Sare se alertó sobre ciertas señales de las dificultades que pueden multiplicarse en la segunda fase, la de los recorridos de reintegración previstos en la legislación penitenciaria ordinaria que han iniciado ya la mayoría de presas y presos. En noviembre de 2020, el Monográfico 2 de Behatokia, dedicado a la situación en la prisión de Zuera, recogía varios de estos casos, y el Informe que publica este cuarto Monográfico indica que

esa tendencia, impulsada desde el “lobby” y su agenda anti-resolución, lejos de corregirse, parece asentarse en la Audiencia Nacional.

Por lo demás, esta segunda fase se afronta desde un campamento base completamente diferente al de hace solo 22 meses, cuando se produjeron los primeros acercamientos con el Gobierno de Sánchez. Existen las mayorías y consensos transversales institucionales, políticos, sindicales y sociales suficientes para que estas cuestiones entren en una fase integral y definitiva de resolución, pese a las trabas que puedan ir surgiendo, contribuyendo así la construcción de la convivencia democrática.

Al caracterizar esta segunda fase, el Foro Social permanente subraya dos cuestiones relevantes. Una: La situación actual, con la mayoría de las personas presas encarceladas en centros penitenciarios periféricos a la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra y en segundo grado, debe ser una etapa transitoria; y dos: es



previsible que el cambio en política penitenciaria no sea lineal, si bien la nueva situación política que se vive en el país desde hace diez años demanda avances hacia la superación de esta problemática.

Los siete aspectos que el Foro Social Permanente destaca para esta segunda fase, y que recogemos en su integridad en la página 6, abundan en esos dos enunciados.

En ellos, además de lo arriba comentado, se reclama la definición de un plan de reintegración con garantías suficientes de que los itinerarios podrán recorrerse y serán acompañados desde Instituciones Penitenciarias y las autoridades competentes, con los recursos necesarios. Ese plan debería consensuarse entre los diferentes agentes, incluidas las personas presas, y ser pilotado desde las instituciones.

Asimismo, hay otras cuestiones relacionadas con la legislación

excepcional puesta en vigor en las últimas décadas que requieren solución urgente, adecuada, y acorde con los nuevos tiempos políticos: la acumulación de penas cumplidas en el Estado francés y las condenas dictadas con aplicación de la ley 7/2003. Son cuestiones complejas, que requerirán un pensamiento innovador cercano a las fórmulas de la justicia transicional y la desactivación de una legislación que nació como consecuencia de una estrategia antiterrorista ya innecesaria.

Más de una vez se ha alertado de la influencia de lo que hemos denominado "lobby" contrario a estos cambios y a nuevas medidas penitenciarias, sobre todo en determinados ámbitos con incidencia directa sobre resoluciones en materia penitenciaria como son el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, la Fiscalía y la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional. El papel de estas tres

instancias es determinante debido a la actual normativa legal.

No decimos que se trate de situaciones o actitudes que estén definitivamente instaladas en dichas instancias, pero sí se puede afirmar que suponen un claro riesgo de bloqueo en procesos que deberían ser fluidos puesto que encajan en los parámetros marcados por la legislación y reglamento penitenciarios. En los autos que acompañan a este Informe se observan claras posiciones involucionistas, actitudes de marcha atrás en algunas cuestiones que, hace menos de dos años, no suponían problemas.

Cabe hablar de posiciones muy ideologizadas, alentadas desde posiciones políticas definidas en contra de la apertura de nuevos tiempos, que buscan frenar procesos que se derivan de una aplicación normalizada de la legislación penitenciaria ordinaria. En ocasiones, se apoyan en cuestiones jurídicamente interpretables, pero

en otros casos resulta evidente que se construyen sobre ciertas interpretaciones de las normas jurídicas que aparecen contrarias a Derecho.

Serán necesarios, por tanto, criterios muy claros y consensos reforzados para sostener la reclamación extendida de que se posibilite el tránsito de estas personas presas por los itinerarios de reintegración previstos en la legislación ordinaria, sin requisitos añadidos en sus procesos, descartando definitivamente la imposición de artículos introducidos en momentos históricos afortunadamente superados. Siempre desde el respeto absoluto al dolor de las víctimas, de todas las víctimas, que debe ser reconocido y reparado en el marco de una convivencia democrática, hoy en construcción aún, que respete todos los derechos de todas las personas. En ese empeño continuarán el Foro Social Permanente y Behatokia al afrontar esta segunda fase.



**Bake**  
prozesua  
indartzeko  
**Foro**  
Soziala

**Foro**  
Social  
para impulsar  
el proceso  
de Paz

**Forum**  
Social  
pour impulser  
le processus  
de paix

**Social Forum**  
to promote the Peace process

## El Foro Social Permanente identifica

# Siete puntos para la segunda fase

- 1.-** La superación en un plazo razonable de la actual etapa transitoria, y el avance hacia el escenario de cumplimiento de las penas por parte de todas las personas presas por delitos de motivación política en las cárceles de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra.
- 2.-** La progresión a tercer grado de las 119 personas (\*) que ya han cumplido la mitad de la condena y reúnen los requisitos objetivos necesarios, superando el tapón existente actualmente en el segundo grado.
- 3.-** El acceso a los permisos ordinarios de salida de otras 34 personas más que ya han cumplido al menos una cuarta parte de la condena y reúnen los requisitos objetivos necesarios el disfrute de los mismos.
- 4.-** La necesidad de definir un plan de reintegración que, pilotado desde las instituciones públicas y consensuado con los diferentes agentes, incluidas las personas presas, permita el acompañamiento a éstas en su itinerario individual de reintegración, tanto en el camino de acceso a libertad condicional como en la posterior reintegración social.
- 5.-** Un itinerario de reintegración que deberá reunir las garantías suficientes de que los pasos dados tendrán recorrido y serán acompañados desde Instituciones Penitenciarias y las autoridades competentes, poniendo los recursos y las políticas coherentes necesarias.
- 6.-** Afrontar de manera urgente el aspecto aún pendiente de la primera fase y de su “Agenda urgente de resolución” (septiembre de 2018), referente a la acumulación de penas cumplidas en el Estado Francés.
- 7.-** La necesidad de afrontar una solución adecuada y acorde con el nuevo tiempo político a la cuestión de las personas condenadas con aplicación de la ley 7/2003. Una cuestión no exenta de complejidad, donde se deberán seguir los estándares internacionales empleados en la resolución de conflictos, orientando todos los esfuerzos a dar una solución permanente al problema y a la consolidación de la paz y las garantías de no repetición, tratando de ser innovadores y erradicar una legislación que nació como consecuencia de una estrategia antiterrorista ya innecesaria, bajo la lógica del endurecimiento de penas. En ese sentido, para cerrar el conjunto de consecuencias padecidas, abogamos por la búsqueda de formas de justicia transicional similares a las aplicadas en otros procesos a nivel internacional.

(\*) Dato de junio de 2021. Lógicamente, la cifra va aumentando y variando conforme pasan los meses.



# Escollos en los itinerarios de reintegración

*El extenso Informe que presenta Behatokia en este Monográfico trata de describir, desde la preocupación, un fenómeno que se está produciendo en los órganos jurisdiccionales que, en la Audiencia Nacional, regulan y/o supervisan los procesos de avance en trayectoria penitenciaria y avance, por lo tanto, en los procesos de reintegración, de las personas vascas presas por delitos de motivación política. Se observan actitudes involucionistas, retrocesos en materias que hace menos de dos años o tan solo unos meses obtenían respuestas en otro sentido. Se puede acabar produciendo un bloqueo que dificulte el devenir de la segunda fase de la resolución de la cuestión penitenciaria.*

Los apuntes que siguen a continuación tratan de describir, desde la preocupación, un fenómeno que se está produciendo en los órganos jurisdiccionales que regulan y/o supervisan los procesos de avance en *trayectoria penitenciaria* de las personas vascas presas por delitos de motivación política, que acaban conduciendo a su excarcelación, en plazos no necesariamente breves.

Este fenómeno se caracteriza por la aparición de nuevas trabas y dificultades para el recorrido de este itinerario, de esta *senda penitenciaria*. No se trata de un fenómeno consolidado de manera definitiva, no responde a un patrón que se repita siempre en los mismos términos, aunque sí

existe una corriente de fondo que lo caracteriza. Y está trayendo como consecuencia, como mínimo, una ralentización de los expedientes judiciales que tienen que aprobar los pasos adelante que en esta trayectoria se proponen desde diferentes Juntas de Tratamiento.

En suma, la parte más llamativa del proceso consiste en que, frente a propuestas de avance realizadas por los centros penitenciarios, en los dos órganos jurisdiccionales que tienen asignadas funciones de vigilancia y aprobación de las medidas que afectan a estas personas presas, el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria (JCVP) y la Sección Primera de la Sala de lo Penal (SPSP) de la Audiencia Nacional, se suceden actitudes de cerrazón,

dificultando los pasos, solicitando nuevas pruebas, estableciendo nuevos y más exigentes requisitos -algunos de ellos no recogidos en la legalidad-, y que en ocasiones terminan con resoluciones que cierran el paso a los procesos de reintegración o resocialización. Recordemos que la SPSP resuelve los recursos de apelación que se interponen frente a los autos del JCVP. Y cabe señalar que esas actitudes vienen fundamentalmente impulsadas por el Ministerio Fiscal.

Este Informe trata de identificar los problemas más frecuentes, pues, como se señala, no todos los expedientes son iguales ni el proceso se ha consolidado de manera definitiva, siendo que, a día de hoy, se perciben actitudes

diferentes, a veces contradictorias pero, en todo caso, no siempre idénticas, entre los diferentes actores jurídicos que intervienen:

- el **Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria**, con resoluciones y valoraciones contrapuestas entre las dos personas co-titulares del Juzgado, e incluso con posiciones de un mismo magistrado-juez que se contradicen entre sí,

- el **Ministerio Fiscal**, en los últimos meses representado siempre por una misma persona,

- y la **Sección Primera de la Sala de lo Penal**, en la que no faltan con cierta frecuencia votos particulares de alguno de los magistrados que la componen.

## 1. Antecedentes:

# Resoluciones de la Sección Primera de la Sala de lo Penal

Comenzar por aquí ayuda a entender cómo se han producido las cosas. La posición de la Sección Primera de la Sala de lo Penal (SPSP) resulta clave en este tema, por cuanto se trata de la *máxima instancia* que adopta resoluciones en determinadas materias.

La **competencia de este Tribunal** para abordar los recursos de apelación adoptados por el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria viene determinada por ley, en concreto por la Disposición Adicional Quinta de la LOPJ, modificada por la LO 7/2003. En esencia, en la misma se viene a establecer un complejo régimen de recursos frente a las resoluciones de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria –y del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria en particular-, que trata de diferenciar el régimen de

los recursos en función de que se trate de materias de *tratamiento* o materias de *clasificación y ejecución* de penas pero que, tras acuerdos no jurisdiccionales de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, viene a concluir en que, se trate sobre lo que se trate, en la práctica todos los recursos que se interponen en relación a condiciones de vida o formas de cumplimiento de las penas de las personas vascas presas por estas causas se resuelven por este Tribunal. Se trata, pues, de una competencia *especial, excepcional o singular*.

Es una Sala compuesta por cinco magistrados, siendo lo habitual que para resolver cada recurso se conforme una Sala con tres de estas personas. Se entiende, por lo tanto, la importancia de este órgano.

*La SPSP tiene la última palabra en los recursos que se interponen sobre condiciones de vida o cumplimiento de penas, de ahí su importancia*

Por poner un ejemplo gráfico, recurriendo a uno de los temas que en este momento resultan más preocupantes: Puede ocurrir que la Junta de Tratamiento de un Centro Penitenciario proponga un permiso ordinario de salida para una de estas personas presas; la propuesta llega al Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, y éste da traslado al Ministerio Fiscal -que, cabe señalar, está manteniendo la máxima coherencia en esta materia, pues se está oponiendo al 99% de todas las propuestas que impliquen

avances en materia de trayectoria penitenciaria-. Si el Juzgado dicta resolución en contra del criterio del Ministerio Fiscal, éste lo recurre directamente en apelación; el asunto acaba en manos de la Sección Primera de la Sala de lo Penal y, al cabo de pocos meses, nos encontraremos con un auto de este Tribunal que dejará sin efecto el auto del Juzgado.

La Sección Primera de la Sala de lo Penal tiene, por lo tanto, *la última palabra*, de ahí su importancia (sin perjuicio, evidentemente, de que estas resoluciones son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional, pero este cauce es extraordinario, carece de efectos suspensivos sobre la decisión adoptada por la Sección Primera de la Sala de lo Penal y, en todo caso, obliga a plazos de resolución que se extienden a los 3 o 4 años...).



La cuestión es que esta Sección Primera de la Sala de lo Penal venía en los últimos años dictando resoluciones que ya apuntaban que lo que ahora sucede podía ocurrir. Algunos de estos autos se remontan a 2015, aunque se trataba de resoluciones muy puntuales. Con posterioridad se observa que resoluciones en este mismo sentido comienzan a abundar en los años 2017 y 2018, pero es en 2020 y 2021 cuando se instalan de manera definitiva, sobre todo porque es entonces cuando acaba por incorporarse a dichas resoluciones el elemento argumental clave en la actualidad: **la necesidad de que, para cualquier avance o mejora en sus condiciones de vida o expectativas de salida, la persona presa se encuentre arrepentida**, como expresión general.

**Esta situación se intensifica en los últimos meses** (una fecha orientativa que sirva de referencia sería setiembre/octubre de 2020), por diferentes razones, entre las cuales no es menor el hecho de que es a lo largo de 2019/2020 cuando se multiplican las solicitudes de acceso al régimen de permisos o solicitudes de progresión al tercer grado, que abre la puerta al disfrute de la libertad condicional (LC), solicitudes que hasta entonces eran infrecuentes. Hasta ese momento, la aparición

*Actualmente, el elemento argumental clave es la necesidad de que para cualquier avance la persona presa se encuentre "arrepentida", como expresión general.*

de posiciones más conservadoras o retrógradas, que evidenciaban una involución en la posición de este Tribunal, se había producido en otro orden de materias, básicamente en solicitudes de cese de intervención de comunicaciones y de obtención de redenciones extraordinarias (beneficios penitenciarios que recortan el tiempo efectivo de cumplimiento de penas para quienes están juzgados por el CP de 1073).

### **Involución sobre redenciones**

El tema del **cese de intervención** -censura- de las comunicaciones resulta, en términos comparativos, de menor importancia, pero ya en autos referentes a esta materia esta SPSP se aleja de los criterios clásicos -la intervención se debe,



Entrada a un juicio en una de las sedes de la Audiencia Nacional en Madrid.

básicamente, a eventuales razones de seguridad- y comienza a introducir este nuevo elemento, que apunta a que la persona presa no se encuentra *arrepentida*, no se aprecia en la misma un *abandono de los fines y medios terroristas*, y ello se justifica porque la persona presa utiliza una determinada terminología (existencia de un *conflicto político, consecuencias de dicho conflicto*) que la Sección Primera entiende como *atisbos justificativos* de las actividades que la llevaron a prisión.

La cuestión de las **redenciones extraordinarias** es, evidentemente, de notable importancia, pues su concesión implica un acortamiento efectivo del tiempo que se ha de pasar en prisión. En este orden de cosas, **la involución es evidente**. Se inició hace años, con exigencias que podemos calificar como *no políticas o ideológicas*, en el sentido de que la mayor exigencia para la concesión de redenciones tenía que ver con exigir mayores dosis de laboriosidad, especialidad en el trabajo desempeñado, afectación a





## Otros argumentos utilizados por la Sección Primera



las propias Juntas de Tratamiento de los centros penitenciarios.

Los autos de la Sección Primera de la Sala de lo Penal se suceden sin descanso, sin excepciones (en materia de redenciones extraordinarias constan uno o dos autos favorables, como elemento anecdótico). Y **el eje es único: falta de arrepentimiento**, que se constata por cuanto las personas presas no han pedido perdón a las víctimas concretas de sus delitos.

Se da la circunstancia de que técnicamente en muchos de estos casos tales víctimas simplemente no existen -porque las personas no están condenadas por hechos contra las personas, ni tan siquiera contra el patrimonio de las mismas- o porque las víctimas no han querido ser parte en estos procesos. Otro aspecto se refiere a que **no han colaborado con las autoridades policiales o judiciales** en el esclarecimiento de hechos o identificación de otras personas.

**A** los argumentos hasta ahora citados, se suman otros en los Autos analizados, referentes a los permisos o al principio retributivo. A continuación, se resumen algunos:

Se considera que **la concesión de permisos o progresiones al tercer grado debe tener en cuenta no el tiempo establecido -de manera legal- como máximo de cumplimiento de la pena, sino el total de años que se impuso a la persona** como consecuencia del total de condenas dictadas en su contra.

Se trata de un argumento que se resume, en términos coloquiales, en que *“la persona presa no puede quejarse de que no se le concedan permisos o avances al tercer grado, pues bastante generoso ha sido el Estado al reducir el tiempo de cumplimiento efectivo a un número de años considerablemente menor que la cuantía real de las condenas impuestas”* (y sin reparar que el establecimiento de un límite efectivo de cumplimiento es un criterio antiquísimo, consolidado, perfectamente legal, .. y que tales límites de cumplimiento generosos alcanzan los 30 o 40 años de privación de libertad).

Hay que advertir que no se trata, en todo caso, de la aplicación de lo previsto en el art. 78 CP, que no resulta aplicable a estas personas por el principio de irretroactividad de la ley penal perjudicial para el reo, sino de un argumento que carece de soporte legal.

De todo ello, la Sección Primera de la Sala de lo Penal deduce que la *concesión de permisos* a personas que, por ejemplo, llevan 20 años de prisión, resultaría **prematura y difícil de entender socialmente**.

### Principio de prevención, principio retributivo

Por otra parte, se considera en algunos autos que la **falta de ese verdadero arrepentimiento** (a pesar de que los informes de los equipos de tratamiento de los Centros Penitenciarios señalen lo contrario) demuestra que **el tratamiento no ha surtido efecto ninguno, por lo cual se entiende que no se cumplen ni el principio de prevención general** (escarmiento de la población en general al observar sobre las personas presas las consecuencias de la comisión de delitos más o menos graves) **ni el principio de prevención especial** (escarmiento de la persona directamente afectada al sufrir directamente dichas consecuencias).

Finalmente, culmina con la idea de que **el principio retributivo** ("el que la hace, la paga", más allá de que la persona presa evolucione y esté en condiciones de volver a la sociedad) **exige mayores tiempos de cumplimiento, pues este principio retributivo es de tanta importancia como el principio de resocialización**.

*Considera que la concesión de permisos o tercer grado debe tener en cuenta el total de años que se impuso a la persona presa y no el tiempo establecido de manera legal como máximo de cumplimiento de la pena.*





## 2. El cambio de actitud del Ministerio Fiscal

**H**emos visto ya la evolución perceptible en las resoluciones (en forma de autos) de la Sección Primera de la Sala de lo Penal.

**Pero el bloqueo actual se desencadena como consecuencia del cambio de posición del Ministerio Fiscal.** Éste, en años anteriores, se había manifestado de manera irregular, contradictoria, con posiciones que variaban de un expediente a otro y, en todo caso, sin una actitud cerrada y definitiva, firme, sobre estas cuestiones. En términos generales, había recurrido algunas concesiones de permisos pero no otras (y, en el caso de que se hubiera manifestado en contra de la concesión del permiso o del tercer grado, no lo hacía de manera tan hostil en torno al argumento de la falta de arrepentimiento, sino que conjugaba menciones más ligeras del mismo con otro tipo de argumentos); se había allanado a la concesión de terceros grados y, en general,

incluso había llegado a liderar reflexiones más abiertas en materia de clasificación.

Resulta particularmente ejemplar de su -negativa- evolución que este mismo representante del Ministerio Fiscal mantuviera una posición avanzada en materia de clasificación en 2019, instando al Juzgado a hacer avanzar hacia el segundo grado a las personas vascas presas por delitos de motivación política que se encontraban clasificadas en primer grado pero vivían en módulos de segundo -proponiendo la aplicación del principio de flexibilidad, 100.2. RP- y, en octubre y noviembre de 2020, girara de posición y propusiera ¡su traslado a un módulo de aislamiento!

### **Tendencia asentada en 2021**

Es difícil señalar una fecha referencial como punto de partida para este cambio de posición, pero

*El MF se viene posicionando contra toda propuesta de redenciones, permisos, avance a tercer grado...*

no se aleja mucho de la realidad **señalar los tres últimos meses de 2020 y el inicio de 2021 como momentos en que esta actitud del Ministerio Fiscal puede considerarse como consolidada.** En particular, resulta llamativo el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la concesión del tercer grado a UF, a finales de enero de este año, tras la aprobación del tercer grado por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) a mediados de enero, a propuesta favorable, por unanimidad, de la Junta de Tratamiento de Basauri de mediados de diciembre de 2020.

**A partir de ese momento la posición del MF no puede ser calificada de incoherente o errática.** Con la excepción de tres informes favorables a la concesión de permisos que afectan a dos internos -y que tampoco se encuentran exentos de contradicciones-, **el MF se viene posicionando desde entonces en contra de toda propuesta de las señaladas: redenciones extraordinarias, permisos, progresiones al tercer grado.**

He aquí una de las contradicciones comentadas: para una de estas personas el Ministerio Fiscal acabó informando, en abril de 2021, a favor de un permiso... de octubre de 2020, expediente que, por lo demás, a los nueve meses de celebrada aquella Junta de Tratamiento, sigue sin resolverse, mientras que en mayo se ha posicionado en contra de dos nuevas solicitudes de permiso de esta misma persona, sin que haya cambiado nada relevante.

De manera esquemática, el comportamiento del Ministerio Fiscal se caracteriza por los siguientes extremos:

**Ha confeccionado un escrito-tipo, que va adecuando de manera escueta** a las características de cada expediente, y en el que ha incluido particulares de los autos dictados por la Sección Primera de la Sala de lo Penal (SPSP) -la relación incluye 7 u 8 autos, a partir de setiembre de 2020-.

De tal suerte que **no se comporta en sentido estricto de acuerdo con lo que debería ser su función, esto es, preocuparse por que se respete el principio de legalidad** (que se respete lo que dice la ley), **sino que se ha acomodado a lo que en algunos de sus escritos califica como la doctrina establecida por la SPSP**, en el sentido de partir del hecho de que el tribunal que actúa como máxima instancia en este orden de cosas ya ha establecido una serie de criterios básicos en sus resoluciones, y considera que dichas resoluciones se han constituido en una suerte de *cuero doctrinal básico* para regular estas materias, **del que no debe alejarse ni puede cuestionar**.

Esto es, no parte el representante del Ministerio Fiscal del análisis de



Centro Penitenciario de Zuera, en Zaragoza.

la Ley para informar de acuerdo con su propio criterio, sino que toma las resoluciones de la Sala y analiza los expedientes que llegan a sus manos con las lentes de dicha *doctrina de la Sala*, haciendo suyas todas las posiciones y criterios destacados en la primera parte de este Informe.

No obstante, no resultaría ajustado a la realidad interpretar que el representante del Ministerio Fiscal se ve obligado a estas posiciones, *a su pesar o en contra* de sus propias opiniones, pues **en sus escritos se adivina una posición muy activa**, que trata de incorporar nuevos elementos, en ocasiones consideraciones muy generales y/o abstractas; en otras, datos precisos

extraídos de los expedientes o de los informes remitidos por los centros penitenciarios.

### Descalificaciones

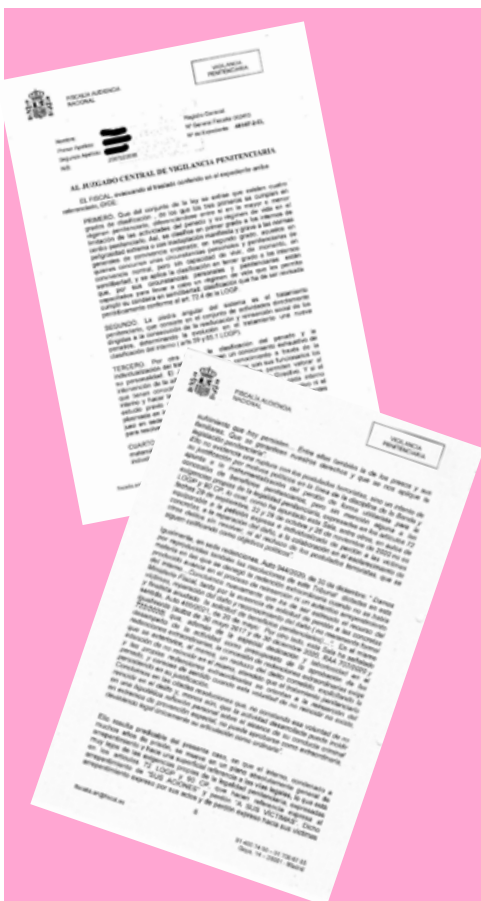
Llama la atención que, **de los informes elaborados por las y los técnicos -trabajadoras sociales, educadoras, psicólogos-, extrae exclusivamente lo que entiende que sirve de apoyo** a su posición, ignorando el resto del contenido de dichos informes. **En ocasiones se enfrenta a los informes técnicos**, descalificándolos.

Insiste en que **las posiciones de reconocimiento del daño causado y respeto ante el dolor**

**de las víctimas expresados por las personas presas afectadas no son sino escritos tipo, de carácter instrumental, que carecen de sinceridad**, exigiendo escritos cuyas características son difíciles de precisar, pues el Ministerio Fiscal exige que se trate de escritos personales, pero resulta que, cuando sobre alguno ha señalado que le ha parecido auténtico -término también subjetivo-, en el expediente siguiente lo descalifica por no aparecer con nombre y apellidos identificada la víctima de un determinado delito... En todo caso, resulta incontestable que las y los técnicos de los centros conocen a las personas presas, tratan con ellas, mientras que el MF ni les conoce, por razones evidentes.

**Ignora las observaciones que se le han hecho en diferentes ocasiones desde los equipos técnicos o por las mismas Juntas de Tratamiento** respecto a que es imposible indagar en la mente o el corazón de las personas, que se trata de un ámbito donde los profesionales no pueden profundizar, pues todo ello se encuentra ubicado en un marco de premios/castigos que todo lo distorsiona. Resulta imposible, señalan las opiniones técnicas, afirmar que un determinado escrito de reconocimiento de daño o petición de perdón es o no sincero si el punto de partida es que del contenido de

*Lo más grave es su insistencia en el requisito de arrepentimiento para los permisos, algo que la Ley contempla para el tercer grado*



dicho escrito resultan beneficios para la persona presa. Toda solicitud de expresión de verdaderos sentimientos u opiniones está viciada de partida si a la misma se anudan beneficios o castigos.

Insiste el MF de manera residual pero constante en la necesidad de atender a uno de los instrumentos que utilizan las Juntas de Tratamiento para valorar la posibilidad de que una persona presa haga buen o mal uso de permisos, la TVR (Tabla de Variables de Riesgo), cuando ya en un informe de un centro se le ha señalado que lo habitual es que se concedan permisos incluso cuando el riesgo es de un 65%; cuando desde otro centro se le ha advertido de que la forma en que se constituye la citada TVR responde a criterios del pasado y privilegia elementos del expediente penal de la persona presa por encima de su actual evolución, o choca frontalmente con las posiciones doctrinales más avanzadas en esta materia, que reclaman simple y llanamente su no uso o sustitución.

Con todo ello, lo verdaderamente grave es que esta posición del Ministerio Fiscal podría resultar simplemente discutible si se refiriera a expedientes referentes al acceso al tercer grado. Lo

más grave es su insistencia en, apoyándose en las opiniones de la Sección Primera de la Sala de lo Penal, acabar solicitando el cumplimiento de este requisito referente al *arrepentimiento* remitiéndose a la dicción literal del art. 72.6. LOGP, que se introduce en dicha norma a través de la LO 7/2003, precisa y particularmente para regir el acceso al tercer grado.

### Contumacia

Esto es: el Ministerio Fiscal se acoge a lo prescrito para el acceso al tercer grado para impedir el acceso a los permisos. El error podría ser comprensible en un solo expediente, si el MF hubiera cambiado su posición ante las advertencias realizadas por las defensas de las personas presas en sus alegaciones, pero resulta incomprensible su actual contumacia, con un evidente quebrantamiento del principio de legalidad, que se supone debe ser eje rector de su actuación.

Esta actitud del Ministerio Fiscal trata de encajar en lo dispuesto en la normativa penitenciaria, que, efectivamente, no señala como obligatoria la concesión de permisos incluso cuando se cumple con los requisitos objetivos para

tratar de acceder a los mismos (haber cumplido una cuarta parte de la condena, tener buena conducta, estar clasificado en segundo o tercer grado), puesto que la propia norma prevé que los mismos pueden ser denegados si concurre alguna de las *variables cualitativas desfavorables previstas en el art. 156 del RP*. Ocurre, no obstante, que **dichas variables están tasadas de manera precisa en la ley**: riesgo de reincidencia delictiva, riesgo de quebrantamiento -huida-, riesgo de que el disfrute del permiso pueda perjudicar el tratamiento de la persona presa o su futura puesta en libertad. Y, en este orden de cosas, **el MF, en sus informes, llega a señalar como posible que la persona presa pueda revertir su aparente posición y volver a delinquir en ETA, o huir.**

Respecto de la posibilidad de que el permiso perjudique el itinerario de reintegración o resocialización, el MF no explicita nada, ante la determinación de las Juntas de Tratamiento, que, en los informes complementarios solicitados, explican con claridad por qué, a pesar de la gravedad de los delitos, se pronuncian claramente en favor del disfrute de permisos o de la progresión al tercer grado.



### 3. Comportamiento del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria

Analizadas las posiciones de la Sección Primera de la Sala de lo Penal y del Ministerio Fiscal, ¿qué comportamiento ha adoptado el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria (JCVP)?

Como se ha indicado anteriormente, **la consecuencia fundamental de lo anterior es que nos encontramos ante un bloqueo** -parcialmente roto por las más recientes resoluciones adoptadas por el JCVP- que hace que las propuestas favorables de las Juntas de Tratamiento de los Centros Penitenciarios se encuentren, a día de hoy, paralizadas, sin respuesta favorable por parte del Juzgado. La cuestión, por lo demás, no debe ser objeto de un análisis superficial, puesto que no faltan matizaciones.

En este sentido, debe partirse de que **el funcionamiento del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria descansa sobre una co-titularidad:** un magistrado-juez se encarga de resolver acerca de las cuestiones posiblemente más importantes en

este momento -progresiones de grado, libertades condicionales y aprobación de permisos-, mientras que una magistrada-juez se encarga de otras cuestiones -por ejemplo, la intervención de comunicaciones y, por su trascendencia, la aprobación de redenciones extraordinarias-.

Empezando por estas últimas, **se aprecia claramente que las posiciones de la magistrada-juez gozan de un criterio propio, distanciado en ocasiones de las posiciones del Ministerio Fiscal.** En concreto, en los meses transcurridos desde enero de 2021 hasta hoy, se han dictado autos aprobando redenciones extraordinarias, y se ha dictado un auto aprobando el cese de la intervención de comunicaciones. La cuestión no resulta baladí, puesto que, con una posición más equilibrada acerca de la asunción delictiva o arrepentimiento, en diferentes autos **esta magistrada-juez da cabida a las opiniones e informes de los Centros Penitenciarios e interpreta como**



Sede principal de la Audiencia Nacional, antes de la renovación del edificio.

*Expedientes de progresión a libertad condicional, a tercer grado, o solicitudes de permisos se encuentran mayoritariamente trabados.*



**suficiente, a los efectos de la decisión que ha de adoptar, los escritos de las personas presas.**

Escritos en los que éstas reflejan su posición contraria al uso de la violencia para la consecución de ninguna clase de objetivo o fin, en los que manifiestan su reconocimiento del daño causado, muestran su -cuando menos- respeto hacia el dolor de las víctimas y asumen que el proceso de vuelta a la sociedad se producirá en función de los cauces legales existentes. Se aceptan dichos escritos, y se dictan resoluciones favorables que, posteriormente, son sistemáticamente recurridas por el Ministerio Fiscal, acabando en la Sección Primera de la Sala de lo Penal, que las revoca.

Por el lado contrario, los expedientes referentes a **progresiones a libertad condicional, tercer grado** -tan solo tres en lo que va de año-

**o permisos** -con propuestas favorables de cuatro o cinco centros penitenciarios- **se encuentran mayoritariamente trabados.** Ante las propuestas favorables de las Juntas de Tratamiento, la mecánica de funcionamiento del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria se caracteriza por que:

- Se da traslado al Ministerio Fiscal,
- Que, en la (casi) totalidad de los casos, se muestra contrario a lo propuesto,
- Siendo que, en ocasiones, su posición contraria es matizada, o postergada, y, en lugar de impugnar de plano la propuesta, solicita informes complementarios, que son atendidos por el Juzgado (los informes se requieren del Centro Penitenciario, en ocasiones solicitando matizaciones acerca de la propuesta favorable, en ocasiones solicitando informes precisos del psicólogo del Centro acerca del *real nivel de sinceridad* de la posición

ante las víctimas de la persona)

- Y, tras la posición del Ministerio Fiscal y la recepción del informe complementario del CP, el Juzgado opta en ocasiones por solicitar de la persona presa un nuevo escrito en el que, de manera clara o precisa, señale si estaría dispuesta a solicitar el perdón de las víctimas y en ocasiones (tres hasta el momento) opta por practicar una videoconferencia para que la persona presa señale ante el magistrado-juez si se ratifica en su escrito de reconocimiento de daño y si desea profundizar en el mismo.

### **Bloqueo y balance**

**El resultado, en todo caso, es el parón o bloqueo señalado,** que, con la salvedad de que entre la redacción y publicación de este Informe se dicten nuevas resoluciones, ofrece un resultado en los siguientes términos:

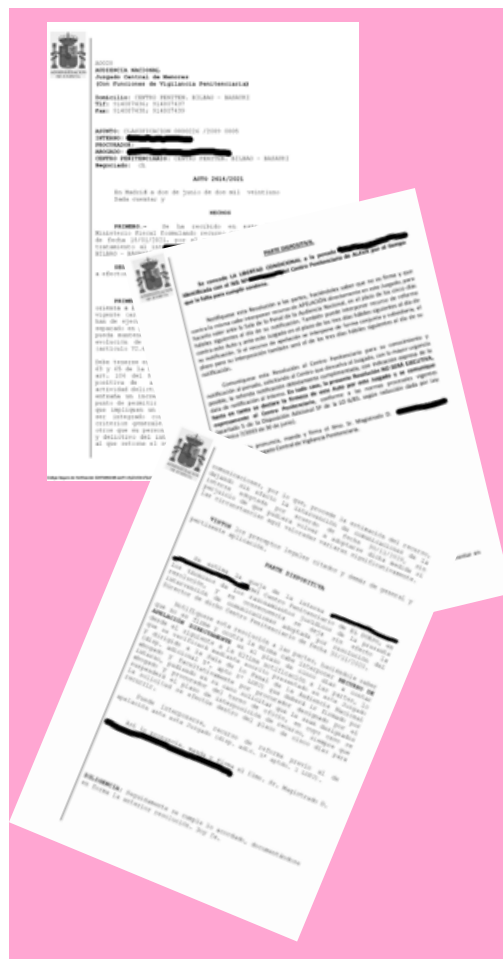
**Libertades condicionales.** Se han realizado unas cinco propuestas de libertad condicional por parte de diferentes centros penitenciarios. **La mayor parte de ellas siguen en trámite.** Debe mencionarse, por sangrante, una propuesta favorable a libertad condicional realizada en enero de este año, referente a una persona en tercer grado desde hacía casi un año, tras haber cumplido casi 12 de prisión, y que quedó en libertad definitivamente el pasado 19 de junio, madre de dos niñas de cuatro y un años, y respecto a la cual se solicitan del CP informes complementarios acerca de problemática de violencia de género. Es obvio que el caso es anecdótico y no refleja la posición ni del Juzgado ni del Ministerio Fiscal, pero refleja la ligereza con la que se tramitan los expedientes y la contumacia -del Ministerio Fiscal- en no ceder absolutamente nada.



Se han denegado varias propuestas favorables de libertad condicional, pero, salvo en un caso, la denegación responde básicamente a la falta de permanencia prolongada en tercer grado, esto es, no se trata de consideraciones estrictamente ideológicas relacionadas con el *arrepentimiento* sino que responden a otras claves más habituales en derecho penitenciario.

Tan solo se ha aprobado una propuesta de libertad condicional, en la última semana de mayo, en lo que apreciamos como un inicio de desbloqueo de la situación. La aprobación lo ha sido por el magistrado-juez en contra de la posición del Ministerio Fiscal, que la ha recurrido.

**Progresiones a tercer grado.** Tres son las que ha realizado la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Una de ellas ha sido aprobada recientemente, en junio, a pesar de la oposición del Ministerio Fiscal, tras un proceloso expediente, que ha incluido un inicial escrito de reconocimiento de daño, un posterior escrito detallando o matizando el anterior, videoconferencia, solicitud de perdón a las víctimas (que en este caso concreto no existen), partiendo de una propuesta de progresión favorable por unanimidad de la Junta de Tratamiento de Basauri, que se ratificó expresamente, informe de



dirección y psicólogo. Los otros dos casos siguen en trámite (detalles acerca de los mismos resultarían ilustrativos: los hechos son en ambos casos anteriores a 2004; una de estas personas ha cumplido 17 años de prisión de una condena de 20, la otra ha sobrepasado las tres cuartas partes de una condena de siete años y seis meses, no hay víctimas en ninguno de los dos expedientes...).

## Permisos: *expedientes que se acumulan*

El de los permisos es el ámbito que más expedientes recoge. Sin ánimo de ser exhaustivos, desde enero a la actualidad ésta es la situación:

**a. Se dictan autos denegatorios en dos expedientes de irregular tramitación.** Esto es: en uno de ellos se deniega el permiso al no haberse recibido el escrito de asunción delictiva que se requería (¡porque el escrito se ha extraviado!) El expediente se encuentra pendiente de recurso de reforma y posteriores resoluciones, mientras que en el otro se dicta auto denegando el permiso después de que el Juzgado, obvio es que de manera involuntaria, hubiese tramitado todo el expediente sin dar conocimiento de nada ni al preso afectado ni a su defensa (se encuentra igualmente en fase de recurso de reforma).

**b. En otro expediente se dicta resolución denegatoria de permiso** (propuesto por unanimidad por la Junta

*Siguen pendientes casos incluso con posicionamiento favorable del MF*

de Tratamiento del Centro Penitenciario) por considerar que en el escrito de la interna no se solicita perdón a la víctima. La defensa ya ha interpuesto recurso de reforma. (Como circunstancias del caso: persona condenada a 30 años, de los que ha cumplido más de 20, con dos hijos menores en el exterior).

**c. Siguen pendientes de resolución varios expedientes referentes a dos presos, en los cuales destaca la posición favorable del Ministerio Fiscal:**

Uno de ellos tiene pendientes de resolución hasta cuatro expedientes de permisos ordinarios. En dos de ellos el Ministerio Fiscal se ha posicionado a favor de la concesión del permiso y, pasados casi dos meses, no se han resuelto. En el tercer expediente





CP de Zaballa, en Araba.

es previsible la misma posición del Ministerio Fiscal. El retraso se debe estrictamente al ritmo de funcionamiento del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria. El cuarto expediente se acaba de iniciar.

La segunda persona afectada tiene pendientes de resolución tres expedientes. En el primero de ellos el Ministerio Fiscal se posiciona a favor de la concesión del permiso, para, inopinadamente, cambiar de posición en los dos expedientes posteriores, no habiendo cambiado ninguna circunstancia salvo el hecho evidente de que el tiempo va pasando y todos los elementos que juegan a favor de esta persona se han incrementado. (En la documentación en PDFs que acompaña este Informe, se incluye el informe elaborado por la jurista del centro penitenciario en el primero de estos expedientes, en el que, frente a la posición de la Junta de Tratamiento, emitió, junto a la directora, voto

particular a favor del permiso, y en el que de manera contundente descalifica las posiciones de la administración, del Ministerio Fiscal y del mismo JCVP, muy en sintonía con algunas de las observaciones de este escrito).

**a. Particularmente llamativo ha sido el caso de una persona presa que antes de enero de este año ya había disfrutado de cuatro o cinco permisos y que vio cómo, en febrero, se le denegaba la aprobación de otros propuestos por la Junta de Tratamiento del centro penitenciario, al abrigo de la posición del Ministerio Fiscal, y como consecuencia de que la Sección Primera de la Sala de lo Penal revocó en dos ocasiones la concesión de permisos aprobados por el JCVP, disfrutados sin incidencia negativa alguna. Con posterioridad, el CP siguió proponiendo permisos ordinarios, que, tras tramitaciones complejas, y a pesar de la posición**

del Ministerio Fiscal, se han aprobado por el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria.

**b. Junto a los anteriores, que se han segregado por sus características propias, se tramitan en la actualidad en el JCVP una docena de expedientes de propuestas favorables de permisos. (Hay que subrayar que, en este trabajo, nos hemos limitado a aquellas situaciones que parten de informes favorables de las Juntas de Tratamiento, pues el objetivo del análisis se centra en el problema que se está sustanciando en la Audiencia Nacional -JCVP o SPSP-. Muchos otros expedientes de permisos que parten de propuestas denegatorias de las Juntas se encuentran igualmente en trámite). Pero, centrándonos en los expedientes que parten de propuestas favorables (Logroño, El Dueso, Burgos, Zaballa, Martutene), la situación es de simple bloqueo.**

# Conclusiones

De los datos que hemos señalado se concluye, como decimos, que nos encontramos ante un (intento de) bloqueo de los avances en los procesos de resocialización/excarcelación. No se trata de una situación que se haya instalado de manera definitiva, pero es evidente que, dado el papel que algunos de los actores jurídicos juegan en estos expedientes, el riesgo de bloqueo a corto y medio plazo no es desdeñable.

Los avances en términos de permisos y progresiones de grado y libertad condicional están judicializados, esto es, pasan necesariamente por la aprobación de determinadas instancias judiciales, y la impresión es que determinados vectores políticos, contrarios a la normalización de esta consecuencia del ciclo de violencias anterior, tratan de instalarse o hacerse fuertes en las mismas, para frenar los pasos que se vienen dando en los últimos años. Lo que desde el Foro Social Permanente se ha caracterizado como “lobby”.

El papel del MF, del JCVP y de la Sección Primera de la Sala de

lo Penal resultan determinantes, debido a la actual normativa legal. Obvio es que cambios profundos en el diseño de determinadas normas y órganos judiciales -modificación de determinadas leyes, restitución de las funciones de vigilancia penitenciaria a los Juzgados de Vigilancia locales- contribuirían eficazmente a evitar esta situación.

Se observan claras posiciones involucionistas, verdaderas *marcha atrás* en algunos temas que, hace menos de dos años, no parecía que iban a enredarse así. Y se detectan posiciones muy ideologizadas, perfectamente identificables con posiciones políticas definidas en contra de los nuevos tiempos. Estas posiciones en ocasiones se apoyan en cuestiones jurídicamente interpretables, pero en otras resulta evidente que se construyen sobre interpretaciones de las normas jurídicas claramente contrarias a Derecho.

Que este bloqueo llegue a afianzarse o, por el contrario, se deshaga, dependerá de diferentes factores. De momento ha acarreado una suerte de parón de casi seis meses, lo que no es en absoluto

## Datos relevantes a 5 de julio 2021

Total de personas presas: 207. 29 mujeres, 178 hombres

Clasificación:

En Primer grado: 1 persona

En Segundo grado: 163, de ellas, 5 con artículo 100.2

En Tercer grado: 11, de ellas, 8 en prisión atenuada

Con las 3/4 partes de la condena cumplida: 52 (otras 8 a lo largo de 2021)

Personas a las que no se ha computado tiempo de condena cumplida en Francia: más de 50

Personas condenadas con la Ley 7/2003: cerca de 60

En cárceles de la CAV y Navarra, se encuentran 60 personas. En otros centros del Estado español, 123. En el Estado francés, 24.

Además, hay otras 8 personas presas vinculadas a ATA y otros; 2 de la vía Nancrales y 4 personas no vinculadas a ningún colectivo.

irrelevante, pues son seis meses durante los cuales una docena larga de personas no ha podido acceder a permisos, otras no han podido acceder al tercer grado o a la libertad condicional y unas cuantas han visto perdidas, de manera irreversible, redenciones extraordinarias que les permitirían ir recortando el tiempo de condena. El daño ocasionado no tiene arreglo posible.

Ahora de lo que se trata es de que impere el sentido común; de que se anulen las tendencias vindicativas o revanchistas, de que el derecho a la resocialización se superponga y se abran las vías para que, sin normas -ni interpretaciones de las normas de carácter excepcional-, las personas presas vascas condenadas por delitos de motivación política puedan abordar de manera natural el retorno a sus casas.

# Autos

Los Autos y documentos que se pueden consultar en estos QR's son los comentados en el Informe, relevantes a los temas tratados. En ellos, se han borrado los nombres de las personas presas afectadas, de magistrados y magistradas y personal técnico, así como otros datos personales, en función de la Ley de Protección de Datos.

## ***De la Sección Primera de la Sala de lo Penal***



## ***Del Ministerio Fiscal***





# Autos

## *Del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria*



## *Otros documentos, de Juntas de Tratamiento*





**Motibazio**  
politikoko  
euskal preso*ei*  
aplikatutako  
**espetxe**  
politikaren  
**behatokia**

**Observatorio**  
de la política  
penitenciaria  
aplicada a las  
personas vascas  
**presas**  
de motivación  
política

**Observatoire**  
de la politique  
pénitentiaire  
appliquée aux  
personnes basques  
**incarcérées**  
pour des raisons  
politiques

---

**Behatokia**

**Behatokia**

Donostia, 2021ko Uztaila/ Julio de 2021

Foro Sozial Iraunkorra

Pokopandegi bidea 9, 2º

20018 DONOSTIA

[info@forosoziala.eus](mailto:info@forosoziala.eus)

[www.forosoziala.eus](http://www.forosoziala.eus)

Correo electrónico: [behatokia@forosoziala.eus](mailto:behatokia@forosoziala.eus)

Edizio honen arduraduna/ Responsable de esta edición: Teresa Toda Iglesia

Inprimaketa/impresión: Foro Social Permanente

Lege Gordailua/ Depósito Legal: SS-1058-2018



**Bake**  
prozesua  
indartzeko  
**Foro**  
Soziala

**Foro**  
Social  
para impulsar  
el proceso  
**de Paz**

**Forum**  
Social  
pour impulser  
le processus  
**de paix**

---

**Social Forum**  
to promote the Peace process