



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

**PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL  
DECRETO 190/1996, DE 9 DE FEBRERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL  
REGLAMENTO PENITENCIARIO**

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 2009, declaró la nulidad de pleno derecho del apartado primero de la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que contenía normas de carácter general sobre seguridad, control y prevención de incidentes relativos a internos muy conflictivos y/o inadaptados. De acuerdo con la mencionada Sentencia, las "circulares o instrucciones, al carecer de la naturaleza y de las garantías de las normas jurídicas o disposiciones de carácter general, no son medio idóneo para regular derechos y deberes de los internos en los centros penitenciarios". Efectivamente, el Tribunal Supremo recuerda que todo lo relativo a la clasificación y tratamiento de los internos está reservado a la Ley Penitenciaria y a su reglamento de desarrollo. En consecuencia, concluye, la regulación contenida en la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, "se excede del cometido y finalidad de los denominados «reglamentos administrativos o de organización» para adentrarse el ámbito reservado a la ley y a sus reglamentos ejecutivos, rodeados estos de unas garantías en su elaboración y requisitos de publicidad de los que aquélla carece (...)". A la luz de la citada jurisprudencia, la regulación de los procedimientos de seguridad ajustados a la potencial peligrosidad de los internos debe contenerse en una disposición administrativa de carácter general.

El primer objetivo del presente Real Decreto es regular los mencionados procedimientos de seguridad. La necesidad de implementar tales procedimientos ha de entenderse en el marco de la política de seguridad general. El sistema penitenciario es uno de los instrumentos a disposición del Estado para hacer frente a las amenazas y riesgos para la seguridad provenientes, especialmente, del terrorismo y de la delincuencia organizada. Junto a las acciones de persecución y protección, la prevención exige la elaboración de una estrategia



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

articulada de mejora de los servicios de Información e Inteligencia, así como la aprobación de normas organizativas de vigilancia, control e intervención ante intentos de los reclusos de dar continuidad a las actividades delictivas en los centros penitenciarios.

En los últimos años se ha producido un incremento del número de internos ingresados por actividades terroristas en nuestros establecimientos, con especial relevancia y significación en el supuesto del denominado terrorismo yihadista. En este sentido, es particularmente preocupante el fenómeno de la captación y proselitismo de eventuales terroristas en el interior de los centros. El Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, de 16 de mayo de 2005, reconoce la necesidad de reforzar la lucha contra el terrorismo con medidas eficaces para prevenir tanto posibles atentados como el reclutamiento con fines terroristas. En virtud de este Convenio, las partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para mejorar y desarrollar la cooperación entre las autoridades nacionales, especialmente en el intercambio de información.

Igualmente, se ha producido un aumento considerable de los reclusos vinculados a grupos de delincuencia organizada, especialmente los relacionados con organizaciones delictivas de ámbito internacional.

Además, la realidad actual de los centros también pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de control reforzado respecto aquellos reclusos que, sin estar vinculados a los grupos de terrorismo yihadista o de delincuencia organizada internacional, son potencialmente muy peligrosos.

Con el fin de hacer frente a estos riesgos y amenazas a la seguridad, se prevé que la Administración Penitenciaria pueda establecer perfiles de internos que requieran un mayor control. De acuerdo con esos perfiles, las medidas generales de seguridad, tales como la observación, conocimiento e información por parte de los funcionarios, se intensificarán en función del riesgo atribuido a cada recluso. Asimismo, los citados perfiles harán posible un seguimiento



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

individualizado y específico sobre sus titulares por parte de equipos de especialistas en coordinación con los responsables de la seguridad en el Centro Directivo. En todo caso, las mencionadas medidas de seguridad se regirán por los principios de necesidad y proporcionalidad y se adoptarán con el respeto debido a la dignidad y a los derechos fundamentales.

El segundo motivo que justifica la aprobación del presente Real Decreto es la necesidad de dotar de cobertura reglamentaria a los ficheros internos de especial seguimiento (F.I.E.S.), cuya legitimidad había sido parcialmente cuestionada hasta la fecha. En particular, se garantiza que los ficheros de internos de especial seguimiento no supongan la fijación de un sistema de vida distinto de aquel que reglamentariamente les venga determinado.

La tercera modificación que aborda el presente Real Decreto se refiere al régimen de vida cerrado, regulado en el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. Se destaca el carácter excepcional, transitorio y subsidiario de este régimen, así como la necesidad de una intervención más directa y más intensa en este colectivo, precisamente porque sus condiciones de vida, sujetas a mayores limitaciones reglamentales, afectan de un modo singular a sus derechos. Consecuencia de ello ha de ser la atención personalizada a este grupo de internos a través de programas específicos y profesionales especializados. Igualmente se establecen garantías específicas para que la estancia de los jóvenes en este régimen de vida tenga la duración mínima imprescindible, primando los aspectos educativos y formativos.

Finalmente, el presente Real Decreto modifica la composición de las Juntas de Tratamiento y de los Consejos de Dirección con el fin de adaptarlos a la nueva realidad organizativa surgida a partir de la creación de los Centros de Inserción Social. Los Centros de Inserción Social, regulados en el título VII del Reglamento Penitenciario, aprobado por el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, son un tipo de establecimiento de régimen abierto, caracterizado por la ausencia de controles rígidos y por su objetivo de fomentar la confianza del propio interno. La



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

dotación de Infraestructuras y personal de estos centros se ha completado recientemente tras la implementación del plan de amortización de centros. El presente Real Decreto modifica la composición de los órganos incorporando a los mismos a un representante de los Centros de Inserción Social. Asimismo, se modifica la periodicidad de las sesiones de la Junta de Tratamiento con el fin de racionalizar su trabajo y ampliar el tiempo de dedicación a programas específicos y actividades destinadas a los internos.

En su virtud, a propuesta de los Ministros de Interior y de Justicia, previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, con la aprobación previa de la Ministra de la Presidencia, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros,

DISPONGO:

**Artículo Único.** *Modificación del Real Decreto 190/1998, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.*

Uno. Se modifica el apartado segundo del artículo 6 que queda redactado como sigue:

"2. La recogida, tratamiento automatizado y cesión de los datos de carácter personal de los reclusos contenidos en los ficheros se efectuará de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre protección de datos de carácter personal y sus normas de desarrollo."

Se introduce en el artículo 6 un apartado cuarto, que queda redactado como sigue:

"4. La Administración penitenciaria podrá establecer ficheros de internos que tengan como finalidad garantizar la seguridad y orden de los establecimientos, y la integridad de los internos. En ningún caso la



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

Inclusión en dicho fichero determinará por sí misma un régimen de vida distinto de aquél que reglamentariamente corresponda."

Dos. Se introduce en el artículo 65 los apartados segundo y tercero, que quedan redactados como sigue:

"2. La intensidad de las medidas señaladas en el apartado anterior se ajustará a la potencial peligrosidad de los internos a que se apliquen, particularmente en los supuestos de internos pertenecientes a grupos terroristas, de delincuencia organizada o de peligrosidad extrema, respetándose, en todo caso, los principios a que se refiere el apartado primero del artículo 71.

3. Al fin señalado en el apartado anterior, la Administración penitenciaria podrá constituir grupos especializados de funcionarios."

Tres. Se añade un apartado segundo en el artículo 89 que queda redactado de la siguiente forma:

"2. Los principios generales y básicos que han de inspirar la aplicación de este régimen de vida son: excepcionalidad, transitoriedad y subsidiariedad."

Cuatro. Se introduce un apartado tercero en el artículo 90, que queda redactado de la siguiente forma:

"3. En los centros con módulos o departamentos de régimen cerrado se diseñará un programa de intervención específico que garantice la atención personalizada a los internos que se encuentren en dicho régimen, por equipos técnicos especializados y estables."



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

Cinco. Se introduce un apartado cuarto en el artículo 92 que queda redactado de la siguiente forma:

"4. Cuando el interno sea menor de veintiún años, toda revisión, tanto de modalidad como de grado, que supere los seis meses de permanencia en el mismo régimen de vida, será remitida a los servicios centrales.

Asimismo, si los acuerdos, ya sean sobre asignación de modalidad o revisión de grado, no son adoptados por unanimidad, se remitirán a los servicios centrales para su resolución."

Seis. Se modifica el apartado segundo del artículo 268, que queda redactado como sigue:

"2. La Junta de Tratamiento se reunirá en sesión ordinaria una vez al mes, salvo que, en función de las características del establecimiento y del orden de los asuntos a tratar, lo haga con mayor periodicidad, previa aprobación del Consejo de Dirección del Centro y comunicación al Centro Directivo. Se reunirá en sesión extraordinaria cuantas veces lo considere necesario su Presidente."

Siete. Se modifica el apartado primero del artículo 270, añadiéndose un apartado letra g), y quedando redactado como sigue:

"g) El Subdirector del Centro de Inserción Social (C.I.S.)."

Ocho. Se modifica el apartado primero del artículo 272, que queda redactado como sigue:

"1. La Junta de Tratamiento estará presidida por el Director del Centro penitenciario y compuesta por los siguientes miembros:



MINISTERIO  
DEL INTERIOR

- a) El Subdirector de Tratamiento.
- b) El Subdirector Médico o Jefe de los Servicios médicos.
- c) El Subdirector del Centro de Inserción Social, en los centros de inserción social dependientes.
- d) Los Técnicos de Instituciones Penitenciarias que hayan intervenido, en su caso, en las propuestas sobre las que se delibera.
- e) Un trabajador social, que haya intervenido sobre las propuestas sobre las que se delibera.
- f) Un Educador o Coordinador del Centro de Inserción Social que haya intervenido en las propuestas
- g) Un Jefe de Servicios, preferentemente el que haya intervenido en las propuestas."

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango, se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente norma

Disposición final. *Entrada en vigor.*

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

05.07.2010



**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL  
DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 190/1996, DE 9 DE  
FEBRERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO PENITENCIARIO**

**1. Justificación de la memoria abreviada.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo, se elabora en el presente caso una memoria abreviada, toda vez que no se derivan de la presente norma impactos apreciables presupuestarios ni económicos -la norma no supone coste económico alguno-, de género -su impacto es nulo-, ni competenciales.

**2. Breve descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta normativa.**

Se modifica en el presente texto el articulado del Reglamento Penitenciario vigente.

Así, se contempla la existencia procedimientos de seguridad ajustados a la potencial peligrosidad de los internos, con el objetivo de garantizar en mejor forma la normal convivencia de los centros penitenciarios.

Asimismo, se regula específicamente la existencia de ficheros de seguridad, a los fines previstos en los apartados anteriores, garantizando en todo caso que no supongan la fijación de un sistema de vida distinto de aquel que reglamentariamente les venga determinado. Con ello se pretende resolver los cuestionamientos que hasta el momento presente ha podido recibir la existencia del fichero de internos de especial seguimiento (F.I.E.S).

Por otra parte se introducen a través del presente Real Decreto modificaciones en el régimen cerrado, para destacar su carácter excepcional, transitorio y subsidiario; así como la necesidad de una intervención más directa y más intensa en este colectivo, precisamente porque sus condiciones de vida, sujetas a mayores limitaciones reglamentales, afectan de un modo singular a sus derechos. Consecuencia de ello ha de





ser la atención personalizada a este grupo de internos a través de programas específicos y profesionales especializados.

Igualmente se establecen garantías específicas para que la estancia de los jóvenes en este régimen de vida tenga la duración mínima imprescindible, primando los aspectos educativos y formativos.

En otro orden de cosas, se modifica la composición de las Juntas de Tratamiento y de los Consejos de Dirección para adecuarla a la nueva realidad organizativa surgida a partir de la creación de los Centros de Inserción Social. Si bien los Centros de Inserción Social aparecían regulados en el título VII del Reglamento Penitenciario, aprobado por el Real Decreto 190/1998, de 9 de febrero, como uno de los tipos de establecimientos de régimen abierto, donde la ausencia de controles rígidos, que inspira su funcionamiento, pretende ser uno de los factores que ayude a fomentar la confianza en el propio interno, no existían, más allá de algunos centros emblemáticos, infraestructuras específicas de este tipo. El nuevo plan de amortización de centros ha tratado de suplir esta carencia, creando nuevos Centros de Inserción Social y dotándolos de recursos humanos propios, cuyos cometidos y tareas deben ser también integradas en la organización administrativa de los centros.

Por último, se modifica la periodicidad de las sesiones de la Junta de Tratamiento, con el fin de racionalizar el trabajo, liberando también tiempo para dedicarlo a una mayor atención a programas específicos y actividades adecuadas a las necesidades de la población reclusa.

En la tramitación se ha dado vista a la Secretaría de Serveis Penitenciaris, Rehabilitació y Justicia Juvenil de la Generalidad de Catalunya, admitiéndose sus observaciones.

### **3. Oportunidad y motivación de la norma.**

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, de 17 de marzo de 2009, declaró la nulidad de pleno derecho del apartado



primero de la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Al examinar el Tribunal Supremo si una Circular o Instrucción de la Administración penitenciaria es o no instrumento jurídicamente idóneo para establecer con carácter general un régimen de derechos y deberes de los internos calificados como conflictivos o inadaptados, declara que "esas circulares o instrucciones, al carecer de la naturaleza y de las garantías de las normas jurídicas o disposiciones de carácter general, no son medio idóneo para regular derechos y deberes de los internos en los centros penitenciarios". Después de recordar que todo lo relativo a la clasificación y tratamiento de los internos están reservados a la Ley Penitenciaria y al Reglamento que la desarrolla, concluye el Tribunal Supremo señalando que la regulación contenida en la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, "excede del cometido y finalidad de los denominados "reglamentos administrativos o de organización" para adentrarse en el ámbito reservado de la ley y a sus reglamentos ejecutivos, rodeados estos de unas garantías en su elaboración y requisitos de publicidad de que aquélla carece.

En consecuencia, parece necesario que la regulación de procedimientos de seguridad ajustados a la potencial peligrosidad de los internos venga amparadas por una disposición administrativa de carácter general, a cuyo fin se introducen dos nuevos apartados en el artículo 65 del Reglamento Penitenciario.

La necesidad de implementar tales procedimientos ha de entenderse en el marco de la política de seguridad general, siendo el sistema penitenciario uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para hacer frente a las amenazas y riesgos para la seguridad provenientes, especialmente, del terrorismo y la delincuencia organizada. Junto a las acciones de persecución y protección, la prevención exige la elaboración de una estrategia articulada en torno a la mejora de los servicios de información e inteligencia, así como la aprobación de normas organizativas de vigilancia, control e intervención para la seguridad preventiva frente al intento de mantener las actividades delictivas de internos pertenecientes a grupos terroristas o delincuencia organizada.

En los últimos años se ha producido un incremento del número de internos ingresados por actividades terroristas en nuestros establecimientos, con especial



relevancia y significación en el supuesto del denominado terrorismo yihadista, respecto del cual conviene señalar, como elemento de preocupación, el fenómeno de la captación y proselitismo de eventuales terroristas en el interior de los Centros. En este sentido el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, de 16 de mayo de 2005, recuerda la necesidad de reforzar la lucha contra el terrorismo tomando medidas eficaces para prevenir tanto posibles atentados cuanto el reclutamiento con fines terroristas, así como medidas necesarias para mejorar y desarrollar la cooperación entre las autoridades nacionales, especialmente en el intercambio de información.

También se ha producido un aumento considerable de los reclusos vinculados a grupos de delincuencia organizada, especialmente los relacionados con organizaciones delictivas de ámbito internacional.

Además de estos dos grupos, claramente definidos, la realidad actual de los centros también evidencia la presencia de factores negativos que inciden en el necesario control de aquellos reclusos más potencialmente más peligrosos y, por tanto, desarrollar procedimientos de seguridad de diferente intensidad, según el grado de peligrosidad de los mismos.

Para hacer frente a estos riesgos y amenazas a la seguridad, se prevé que la Administración Penitenciaria pueda determinar perfiles de internos para los que se considere necesario un mayor control, y respecto de los cuales se intensificarán las medidas generales de seguridad, especialmente la observación, conocimiento e información por parte de los funcionarios, en función del riesgo atribuido a cada uno; cuyo seguimiento individualizado y específico sobre los mismos, por parte de equipos de especialistas en coordinación con los responsables de la seguridad en el Centro Directivo.

En todo caso, 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.

Por otra parte, se contempla una serie de modificaciones en el presente texto que, complementariamente con lo anterior, intensifican la intervención en el tratamiento con



aquellos internos de régimen cerrado, aunando así a la seguridad otras intervenciones que tienen un carácter más educativo y resocializador.

Por último, se introducen una serie de cambios organizacionales que pretenden mejorar la eficacia y calidad del trabajo de los agentes penitenciarios.

#### **4. Listado de las normas que quedan derogadas.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, ha de ponerse de manifiesto que deroga las normas del Reglamento que el presente proyecto modifica:

#### **5. Impacto económico y presupuestario.**

El presente proyecto introduce una reforma que no implica coste económico alguno.

#### **6. Impacto por razón de género.**

Una vez examinadas las disposiciones del Proyecto, se informa que se trata de una norma que se aplicará por igual a hombres y mujeres, por lo que su impacto en este sentido hay que calificarlo como nulo.

**ANEXO I FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO**

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DEL INTERIOR SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	Fecha	11 mayo 2010
Título de la norma	Modificación del Real Decreto 190/1998, de 9 de febrero por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPOSICIÓN</b>			
Situación que se regula	Modificación del Reglamento Penitenciario		
Objetivos que se persiguen	Implantar procedimientos de seguridad amparados por una norma de rango legal y establecer nuevos criterios organizativos que mejore la eficacia en el trabajo.		
Principales alternativas consideradas	No regulación		
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>			
Tipo de norma			
Estructura de la norma			
Informes recabados			
Trámite de audiencia			
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>			
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	¿Cuál es el título competencial prevalente?		
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.		
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.	
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas	

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <b>Afecta a los presupuestos de la A.G.E.</b>  <b>Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</b></p>	<p><input type="checkbox"/> Implica un gasto:  Cuantificación estimada:  <input type="checkbox"/> Implica un ingreso  Cuantificación estimada:  <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos AGE</p>
<p><b>IMPACTO DE GÉNERO</b></p>	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/>  Nulo <input checked="" type="checkbox"/>  Positivo <input type="checkbox"/></p>
<p><b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b></p>		