



# EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología.  
San Sebastián, N.º 4 - 1990.

- **Antonio Beristain.** "Presentación desde el recuerdo a colegas fallecidos" 7
  
- Symposium Internacional: "El hombre y la mujer voluntarios en Instituciones de internos: menores, adultos y centros de acogida a drogadictos"** ..... 11
- **Txaro Arteaga.** "Mujer y Voluntariado" ..... 15
- **Javier Sáenz de Buruaga.** "La intervención de la comunidad ante las drogodependencias" ..... 21
- **Bartolomeo Sorge.** "La experiencia vivida contra la criminalidad organizada en el Sur de Italia" ..... 29
- **Enrique Tortajada.** "Campo de trabajo en un Centro Penitenciario" . 39
  
- II Curso de Formación actualizada a funcionarios de Inst. Penitenciarias** ..... 49
- **Esther Giménez-Salinas i Colomer.** "Actualización profesional del Funcionario de prisiones" ..... 51
- **Enrique Ruiz Vadillo.** "La sociedad y el mundo penitenciario" ..... 63
- **Angel Miguel Sánchez.** "Misión sindical penitenciaria" ..... 79
  
- III Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras** ..... 97
- **Txaro Arteaga.** "Mujer y cárcel y Emakunde" ..... 103
- **David Beltrán Catalá.** "Estudios universitarios en Inst. Penitenciarias" 111
- **Robert Cario.** "Jóvenes y mujeres encarceladas" ..... 117
- **José Manuel Castells Arteche.** "Estudios universitarios en Instituciones Penitenciarias" ..... 133
- **Ana Messuti de Zabala.** "Piranesi: el espacio, el tiempo, la pena" .. 139
- **Enrique Ruiz Vadillo.** "La ciencia y la práctica en el campo jurídico-penal y en el criminológico" ..... 151
- **Javier Sáenz de Buruaga.** "Las drogas, la delincuencia y la cárcel: un punto de vista no jurídico" ..... 167
- **Luis M.ª de Zavalá.** "Libertad religiosa y cárcel: Hoy y mañana" .... 177
  
- **Antonio Beristain, Pedro Larrañaga, José Luis Jiménez.** "La Policía en la Comunidad Autónoma Vasca" ..... 189
- **Naciones Unidas.** "Convención sobre los Derechos del Niño" ..... 203
- **Juan Bautista Pardo.** "Presentación de publicaciones del IVAC-KREI" 225
  
- III Promoción de Criminólogos Vascos y Nombramiento de Miembros de Honor 229
- Memoria del IVAC-KREI ..... 245

EGUZKILORE

Número 4.  
San Sebastián  
Diciembre 1990  
133 - 138

## ESTUDIOS UNIVERSITARIOS EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

José Manuel CASTELLS ARTECHE

*Catedrático de Derecho Administrativo UPV/EHU.  
San Sebastián*

**Resumen:** Se inicia la ponencia con la regulación jurídica que tienen los estudios universitarios en instituciones penitenciarias. Posteriormente, se analizan los problemas existentes en tal materia.

**Laburpena:** Txostena, presondegietan ikasketa unibertsitarioek duten arauketa juridikoarekin hasten da. Jarraian, gai honen inguruan dauden arazo praktikoak aztertzen dira.

**Résumé:** On commence ce rapport avec la régulation juridique que les études universitaires ont dans les institutions pénitentiaires. Par la suite, on analyse les problèmes qui existent dans cette matière.

**Summary:** The report starts with the juridical regulation of university studies in penitentiary institutions, to analyse afterwards the problems in this subject.

**Palabras Clave:** Relación especial de sujeción, internos, enseñanza.

**Hitzik Garrantzizkoenak:** Lotura erlazio berezi, barneratuak, irakaskuntza.

**Mots Clef:** Relation spéciale de sujétion, reclus, enseignement.

**Key Words:** Special relation of subjection, prisoner, education.

**I.** La presente ponencia consta de sendas partes premeditadamente delimitadas: la primera, que hace referencia a la parte declarativa del derecho del preso a acceder a la enseñanza superior, derecho que se encuentra inserto en el global aspecto limitativo de una muy singular relación especial de sujeción, que le liga con la Administración penitenciaria; la segunda, pretende tocar tierra y analizar de forma crítica, la presente organización, metodología y funcionalidad del supradicho derecho, desde la perspectiva de la praxis de una concreta institución, como es la Universidad del País Vasco.

**II.** Declaraciones en favor del preso y de su natural derecho a la cultura, existen en suficiente número y entidad, con el pósito fundamental del texto constitucional (artículo 25.2 "in fine": "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").

Igual sentido del reconocimiento del derecho existe de forma explícita en la ley orgánica 1/1979 de 26 de Septiembre, denominada ley general penitenciaria, norma que inauguró la especie de las leyes orgánicas y que ha sido duramente criticada por su excesiva amplitud reguladora, prevalida de la cobertura proporcionada por la mayoría reforzada propia de tal ley orgánica. Pues bien, en su capítulo X bajo el título "Instrucción y educación", se declara, en su artículo 55.3, que "la Administración penitenciaria fomentará el interés de los internos por el estudio y dará las máximas facilidades para que aquéllos que no puedan seguir los cursos en el exterior lo hagan por correspondencia, radio o televisión". El mismo sentido de promoción educativa para los internos, se refleja en el siguiente artículo ("La Administración organizará las actividades educativas, culturales y profesionales de acuerdo con el sistema oficial, de manera que los internos puedan alcanzar las titulaciones correspondientes, a cuyo fin tendrán derecho a comunicar con sus profesores a los únicos efectos de realizar los correspondientes exámenes").

En consonancia con los antedichos preceptos, el Reglamento penitenciario aprobado por Real Decreto de 8 de mayo de 1981, especifica en su artículo 168 que "la autorización a los internos para cursar estudios medios o superiores comprenderá la facilitación de los trámites para su matriculación y el derecho a comunicar con sus profesores en orden al desarrollo de dichos estudios y la realización de los correspondientes exámenes".

Reconocimiento de un derecho que no obstante, requiere su subsunción en una relación especial de sujeción: aquélla que une al preso internado con la Administración penitenciaria. Se pretende examinar, de forma sucinta, hasta qué punto puede quedar afectado el derecho debido a la incidencia sobre la situación del preso de la citada relación. Al respecto, es claro, y existe una opinión pacífica en la doctrina, que la invocación de una relación especial de sujeción o de poder desde la perspectiva de la Administración, no habilita a esa Administración para que imponga cuantas limitaciones piense que son oportunas en relación a la libertad de

las personas que se insertan en las mismas. Desde este plano, y en el interior de la relación especial mencionada, pueden entenderse los efectos derivados de la condena penal, que además de sus efectos propios, impide el acceso a la función pública, la obtención de determinadas autorizaciones, tales como el permiso de conducción, el pasaporte o la licencia de caza, e incapacita para contratar con la Administración.

Cara a una mayor precisión del marco de juego de ambas partes de la relación especial Administración-presos, relación prototípica del ámbito de poderes extraordinarios a favor de la Administración y de correlativas limitaciones de ese administrado cualificado, ha intervenido con reiteración el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias alusivas también a diferentes situaciones (la utilización del euskara por un interno es una de ellas). Me limitaré en la referencia a la última, por el momento, de esas decisiones, la Sentencia 120/1990 de 27 de junio, en recurso de amparo interpuesto sobre asistencia médica a reclusos del G.R.A.P.O. en huelga de hambre y supuesta vulneración de los derechos fundamentales contenidos en los artículos 1.1, 9.2, 10.1, 15, 16.1, 17.1, 18.1, 24.1 y 25.2 de la Constitución.

La Sentencia realiza una previa consideración general, consistente en determinar cuál sea la naturaleza de las relaciones jurídicas que con ocasión del internamiento en un centro penitenciario se establecen entre la Administración penitenciaria y las personas recluidas en el mismo. En un fundamento jurídico se determina lo siguiente:

“Aunque el concepto de relación especial de sujeción es de por sí impreciso (STC 61/1990), no puede ponerse en duda que la reclusión en un centro penitenciario origina una relación jurídica de esa naturaleza, según ha declarado la STC 2/1987, y así se desprende directamente de la propia Constitución, cuyo art. 25.2 en atención al estado de reclusión en que se encuentran las personas que cumplen penas de privación de libertad, admite que los derechos constitucionales de estas personas puedan ser objeto de limitaciones que no son de aplicación a los ciudadanos comunes, y entre ellas, las que se establezcan en la ley penitenciaria que regula el estatuto especial de los reclusos en centros penitenciarios. Esta relación de especial sujeción, que debe ser siempre entendida en un sentido reductivo compatible con el valor preferente que corresponde a los derechos fundamentales, origina un entramado de derechos y deberes recíprocos de la Administración y el recluso, entre los que destaca el esencial deber de la primera de velar por la vida, integridad y salud del segundo, valores que vienen constitucionalmente consagrados y permiten, en determinadas situaciones, imponer limitaciones a los derechos fundamentales de internos que se colocan en peligro de muerte a consecuencia de una huelga de hambre reivindicativa, que podrían resultar contrarias a esos derechos si se tratara de ciudadanos libres o incluso internos que se encuentren en situaciones distintas...”

En consecuencia, la asistencia médica forzosa se imponía en el marco de esta relación especial de sujeción que vincula a los solicitantes de amparo con la Administración penitenciaria; limitaciones a derechos fundamentales con el basamento del artículo 3.4 de la ley orgánica general penitenciaria. Discutible fallo (véanse los votos particulares de los magistrados Rodríguez-Piñero y Leguina Villa a esta misma sentencia), que sin embargo, permite situar con alguna precisión los límites últimos de las posibilidades intervencionistas de la Administración y las consiguientes

limitaciones de los administrados; relación que “debe ser siempre entendida en un sentido reductivo compatible con el valor preferente que corresponde a los derechos fundamentales”.

En este contexto y con los citados parámetros de referencia, explicitado con rotundidad el derecho de los presos a recibir una educación superior en condiciones, y en coherencia, la obligación en relación a la Administración de colaborar de forma activa en la realización plenaria de ese derecho, no cabe duda que la relación especial que, potencialmente al menos, puede limitar el derecho, debe ser interpretada de forma particularmente restrictiva, en cuanto a su posible incidencia sobre el derecho. Por “impreciso” que sea el concepto mismo de la relación especial de sujeción, debe primar la materialización de un derecho fundamental, en mayor medida en cuanto que en este aspecto no se advierten ni de lejos, las hipotéticas colisiones con otros derechos reconocidos en la propia Constitución. Ni el fallo condenatorio, ni el sentido de la pena, ni la ley penitenciaria, admiten otras limitaciones al derecho expresado, virtualizado en el acceso a la cultura superior por parte del preso que cumple los requisitos exigidos para acceder a esta enseñanza.

Luego la interpretación racional debe decantarse por la consideración más amplia respecto del ejercicio del derecho expuesto, sin que limitaciones inmanentes a la naturaleza de preso, puedan significar un válido obstáculo a la total plasmación de ese derecho. Conclusión que se enmarca en los contornos de una singular relación Administración-administrado, en cuyo interior debe de adquirir su total desarrollo.

**III.** En el aspecto real de la enseñanza superior suministrada a los internados en un centro penitenciario, diferentes opciones se presentaban desde la perspectiva universitaria. Haré referencia a algunas de ellas:

— Desde el plano del propio ente universitario, la utilización de una Universidad especializada en la enseñanza a distancia, obviamente la UNED, o la opción por una determinada Universidad, normalmente la propia de origen de los presos; en nuestro caso concreto, la UPV/EHU.

— De seguirse la segunda opción, la posibilidad de un modelo centralizado, a través de la atribución de la competencia en la materia a un determinado servicio general, o la descentralización derivada de la referida atribución a los centros y el encargo por los mismos de la organización de la docencia. Siendo también posible, la utilización de un sistema combinado de los dos precedentes: servicios generales dependientes directamente de Rectorado y de los centros docentes.

— En el aspecto de la organización de la didáctica y partiendo de lo básicamente expuesto en el artículo 169 del Reglamento penitenciario (“los internados autorizados a cursar las enseñanzas a que se refiere el artículo anterior se procurarán a sus expensas los elementos necesarios para llevarlas a cabo. Si no dispusieran de medios para ello, la Administración penitenciaria hará las gestiones pertinentes para facilitárselos”), la cuestión se centra en la opción entre el ámbito de la responsabilidad de la Administración penitenciaria en esta cuestión, o de la universitaria en su caso, o incluso, en la función coordinada de ambas para facilitar el servicio.

— La necesaria consignación presupuestaria que permita la prestación del servicio, en relación a la asistencia al preso, vigilancia de exámenes, envío de manuales y apuntes, etc., ¿corresponde a la Administración universitaria o la penitenciaria? Recordemos el artículo 55.3 de la ley orgánica general penitenciaria y su terminante declaración (“La Administración penitenciaria fomentará el interés de los internos por el estudio y dará las máximas facilidades para que aquéllos que no puedan seguir los cursos en el exterior lo hagan por correspondencia, radio o televisión”); además de la directa alusión del último precepto citado.

— Respecto de la prosaica tarea del seguimiento de la docencia (desde las fechas de exámenes, hasta su vigilancia, pasando por su remisión al profesor evaluador), se precisa determinar el rol de las asistentes sociales del centro penitenciario o del profesor de E.G.B. del establecimiento, dado el encargo formulado por el artículo 170 del Reglamento penitenciario (“con la debida antelación, los internos matriculados en estudios medios o superiores solicitarán de la Dirección del establecimiento que, a través de los asistentes sociales o de los medios de que disponga, se les informe de las fechas de exámenes y del centro en que hayan de efectuarlos...”) y 171 del mismo Reglamento (“los resultados de los exámenes se harán constar en el libro de enseñanzas especiales, que llevará el profesor de educación general básica del establecimiento y en los expedientes personales de los internos”). Redundantes declaraciones, que nos encaminan directamente a la organización interna de la Administración penitenciaria.

Interrogantes y opciones abiertas que envuelven el ejercicio del derecho y cuya defectuosa efectividad o sus reales deficiencias, pueden malograr su propia realización. La práctica de los últimos años ha revelado la existencia de determinadas irregularidades o insuficiencias, capaces de impedir o al menos de obstaculizar de forma cualitativa, el mismo funcionamiento del servicio público de la docencia superior en las prisiones.

Sin ánimo exhaustivo alguno, se detectan disfunciones diversas: como la no clarificación del ente orgánico responsable, oscilante entre la UNED y la Universidad de origen; retrasos y dilaciones en el servicio ante la difuminación del responsable académico, carente por otra parte, de un mínimo servicio de apoyo; renuencias en el personal dependiente de las instituciones penitenciarias a cumplir con tareas de control y garantías en los exámenes; en consecuencia, profesores universitarios han debido evaluar exámenes literalmente calcados de determinados libros de texto, que sin rechazar los supuestos de prodigios memorísticos, hacen pensar en la presunción de un examen falseado; la consignación presupuestaria ha recaído en la Universidad en su práctica totalidad, etc., etc.

**IV.** Tal vez sea pertinente aludir a la respuesta, y por lo tanto al modelo, que en el presente año académico, se está perfilando en la UPV/EHU, en relación al procedimiento establecido para ordenar la docencia de los alumnos eufemísticamente denominados “en situación académica especial”. El sistema operativo se fundamenta en la plena responsabilización universitaria de todo el conjunto, mediante la actuación coordinada de la UNED, en su sección de Bergara, que realiza el servicio de distribución del material didáctico remitido por la UPV/EHU a sus alumnos, así co-

mo de la gestión de los oportunos permisos para que sean visitados por sus profesores, y por otro lado, la participación activa de la propia UPV/EHU.

En el interior de esta Universidad se centraliza la máxima responsabilización en el Rectorado, pero descentralizándose la función de coordinar la docencia de sus alumnos, en el equipo decanal de cada centro, de forma directa, o a través de un coordinador nombrado al efecto entre sus profesores.

Entre estas funciones de coordinación se incluye la responsabilidad de reunir y supervisar el material didáctico destinado a los alumnos, así como la de canalizar las peticiones de los profesores interesados en visitarlos.

Por último, la evaluación de los alumnos se realizará a través de los trabajos y/o pruebas que sus profesores estimen pertinentes, y "teniendo en cuenta que no existe obligación por parte de los maestros/as de las prisiones de atender a los exámenes de dichos alumnos".

Modelo que está en sus inicios de ejecución; por lo tanto, pendiente del correspondiente juicio crítico cara a su praxis. Sin embargo, se denotan determinados vacíos de efectos indudablemente distorsionadores. No se especifica el presupuesto necesario para la prestación del servicio ni la Administración que debe proporcionarlo; no se determinan garantías suficientes para el control de los exámenes, lo que resulta más grave ante las indefiniciones presupuestarias; no aparece en ningún lugar, salvo en una concreta reserva, la función a desarrollar por la Administración penitenciaria, dicho sea a título meramente indicativo.

Pienso que la asistencia al preso desde la perspectiva de la enseñanza superior, está sufriendo de diversas coyunturas, unas exógenas y otras endógenas, que perjudican en medida cualitativa la prestación del servicio y por lo tanto el mismo derecho de los internados. Es fácil buscar culpables y máxime cuando se presume que éstos son ajenos; no es de todos modos una tarea constructiva ni creo que tampoco es oportuna. Me limitaré por lo tanto, a esa tónica llamada a la cooperación inter-institucional, o a la coordinación administrativa, con ánimo de avizorar salidas, y con la confianza de que éstas existan.