



**Resolución 2024S-860-24 del Ararteko de 23 de octubre de 2024 que sugiere al Departamento de Justicia y Derechos Humanos, una modificación del Manual de Gestión Penitenciaria, aprobado mediante la Instrucción 1/2021, con el fin de establecer un criterio armonizado para la entrega de la documentación identificativa de las personas extranjeras que acceden a la libertad condicional o al régimen de semilibertad en tercer grado que sea aplicable en todos los establecimientos penitenciarios de Euskadi, siguiendo el modelo existente en el Centro Penitenciario Araba por ser éste el más favorable para la población reclusa.**

### Antecedentes

1.-Con fecha 7/2/2024, el Ararteko recibió un escrito de queja presentado por dos personas extranjeras en régimen de semilibertad, usuarias de los recursos de una entidad del tercer sector, en relación con los procedimientos de retención de la documentación identificativa de las personas extranjeras clasificadas en tercer grado o liberadas condicionales en el Centro Penitenciario Bizkaia (en adelante CP Bizkaia).

2.-Con fecha 15/2/2024, el personal técnico del Ararteko se desplazó hasta el recurso de esa entidad del tercer sector de ámbito penitenciario con los siguientes objetivos:

En primer lugar, conocer de primera mano las necesidades de las personas reclamantes e identificar los efectos negativos que la práctica administrativa seguida actualmente les estaba produciendo en las diferentes esferas de sus vidas.

En segundo lugar, el Ararteko buscaba conocer con más detalle cuales son los obstáculos concretos para la vida y la reinserción de los reclusos señalados de la mano de las trabajadoras de la entidad colaboradora del ámbito penitenciario que les ha estado asistiendo.

Por último, el personal de esta institución pudo también conocer las instalaciones e infraestructuras de las que dispone la entidad, visitando tanto las oficinas de la entidad como el recurso residencial en el que trabajan.

La visita se desarrolló, en primer lugar, en la oficina de la entidad. El personal del Ararteko mantuvo reuniones con las trabajadoras sociales y las educadoras, las cuales facilitaron explicaciones detalladas acerca de la problemática a la que las personas usuarias deben hacer frente.

Según manifestaron, como norma general, la documentación identificativa de las personas extranjeras que se benefician de un tercer grado o de la libertad





condicional queda retenida en el CP Bizkaia. Cuando estas personas necesitan la documentación para realizar trámites administrativos o gestiones de otra índole, deben dirigir instancia solicitando esa documentación a la Dirección del CP Bizkaia y una vez que han recibido la autorización correspondiente, proceden a recoger la documentación identificativa en el propio CP Bizkaia, la utilizan y la devuelven el día señalado en la autorización. Generalmente, la documentación se devuelve el mismo día, al día siguiente o excepcionalmente, cuando ha quedado justificado, unos días más tarde.

Tal y como indicaron las personas usuarias en el escrito de queja, ese procedimiento actual complica y ralentiza los procesos de integración social y laboral de las personas a las que afecta, porque dificulta la posible gestión de trámites sobrevenidos o necesidades que van surgiendo en la vida diaria de esas personas.

Al parecer, durante la gestión de trámites administrativos previstos en los que la documentación original es requerida, por ejemplo, en Lanbide u otras entidades administrativas, surgen a veces nuevas citas improvisadas al día siguiente o en fechas inmediatamente posteriores a la prevista en la autorización. En estos casos, las personas afectadas por este procedimiento se ven obligadas a rechazar esas citas sobrevenidas, porque han tenido que devolver la documentación al CP Bizkaia en plazo y carecen de otra autorización para disponer de esta misma documentación el nuevo día señalado, ya que esa nueva cita o gestión sobrevenida no estaba prevista en la solicitud inicial.

En esos supuestos, las personas afectadas se ven obligadas a solicitar una nueva cita en Lanbide o en la administración correspondiente, para, una vez obtenida, poder presentar una nueva solicitud de autorización de acceso a la documentación identificativa de las personas extranjeras en el CP Bizkaia con la suficiente antelación para el día señalado para la nueva cita.

Por tanto, según explicaron las trabajadoras de la entidad del tercer sector durante la reunión, en esos casos, un trámite que podía haber sido resuelto en cuestión de dos días o una semana, se ve retrasado en el tiempo con las consecuencias negativas que ello puede acarrear en los itinerarios de reinserción de las personas extranjeras.

A las explicaciones sobre problemática particular de las personas reclamantes, las trabajadoras de la entidad colaboradora añadieron que, en alguna ocasión, tras realizar las gestiones pertinentes ante el CP Bizkaia, han acompañado a personas en libertad condicional o tercer grado, al CP Bizkaia a recoger la documentación identificativa y han visto cómo les ha sido requerido el Documento Nacional de





Identidad (en adelante DNI) , en su condición de profesionales de la entidad, como aval para garantizar la devolución de la documentación identificativa recogida.

En ese sentido, la profesional a quien le había sido solicitado el DNI como aval de la devolución al CP Bizkaia de la documentación identificativa, explicó al personal del Ararteko que sentía, desde ese momento, que la administración penitenciaria le hacía responsable directamente a ella a título individual de la gestión posterior de esa documentación, siendo así que esa responsabilidad debe recaer en la persona usuaria titular de la documentación identificativa que la ha recogido.

Tras esa reunión, el personal del Ararteko se desplazó, acompañado de trabajadoras de la entidad, al piso utilizado por las usuarias.

Allí, las personas usuarias, junto con las trabajadoras de la entidad presentes en ese momento en el recurso y el personal del Ararteko formaron un círculo con el fin de crear, de esta manera, un espacio confidencial de escucha activa, empatía y seguridad en el que todas las personas presentes pudieron debatir y expresarse con tranquilidad y serenidad.

En ese contexto, el Ararteko pudo conocer directamente la vivencia de una de las personas usuarias reclamantes, afectadas por esta práctica administrativa en el CP Bizkaia.

La persona usuaria en cuestión explicó al personal del Ararteko que el pasaporte es el único documento identificativo del que dispone. Por ello, el hecho de no llevarlo consigo y no tener otra forma de acreditar su identidad (por ejemplo, ante una identificación policial), le genera ansiedad y miedo. Igualmente, adujo que el pasaporte resulta necesario para poder realizar envíos de dinero a su familia residente en su país de origen. A consecuencia de no tener el pasaporte consigo con normalidad, esa persona indicó, que le era imposible realizar esos envíos y aportar ayudas a la economía familiar, lo que le produce frustración y pena. Según manifestó al personal del Ararteko, eso último le hace sentirse cuestionada como mujer y como madre.

Tras este diálogo, el personal técnico del Ararteko se desplazó de nuevo a las oficinas de la entidad para escuchar y conocer el caso de otra usuaria afectada que reside en un domicilio particular.

Según relató esta usuaria, la situación denunciada le impide atender con normalidad a las posibles gestiones sobrevenidas ante administraciones diferentes de la penitenciaria como son Lanbide, la Seguridad Social, Extranjería u otras administraciones que para determinados trámites exigen, como requisito *sine qua non*, la presentación del documento de identidad original.





3.-Con fecha 6/5/2024 el Ararteko remitió una petición de información a la administración penitenciaria. En esa petición, el Ararteko solicitó información sobre los procedimientos seguidos en los tres centros penitenciarios de Euskadi exponiendo los efectos negativos concretos o las consecuencias que las personas usuarias reclamantes habían alegado ante el Ararteko durante la visita realizada en febrero.

4.-Con fecha 12/6/2024 fue registrado en la oficina del Ararteko el informe de respuesta de la Administración Penitenciaria Vasca.

Tras examinar el informe recibido, el Ararteko estima realizar las siguientes consideraciones:

#### Consideraciones

1. El art. 25.2 de la Constitución Española recoge que las penas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social. La normativa penitenciaria proclama la igualdad de trato por razón de nacimiento, raza, religión o nacionalidad.

Sin embargo, la condición de extranjero unido a la relación de sujeción especial penitenciaria ha conllevado históricamente algunas particularidades que han sido reguladas en el ordenamiento jurídico vigente, entre otras, las relacionadas con la documentación de las personas privadas de libertad extranjeras y las medidas específicas aplicables a su excarcelación.

2. En lo que se refiere a la excarcelación de personas privadas de libertad en régimen abierto o libertad condicional en Euskadi, la Instrucción 1/2021, de 1 de octubre, relativa a la aplicación del manual de gestión penitenciaria en los centros y establecimientos penitenciarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco recoge un régimen específico para el caso de internos extranjeros en régimen abierto o que durante el disfrute de un permiso ordinario deban presentar el documento original del pasaporte y/o documentación acreditativa de su situación administrativa en el Estado (NIE, cédula de inscripción, tarjeta de apatridia, solicitante o estatus de asilo o protección subsidiaria), para la gestión de un derecho personal. En esos casos, una vez que se contrasta previamente su necesidad y la imposibilidad de que sea gestionado directamente por los Trabajadores Sociales del Establecimiento, el interno extranjero deberá dirigir al Director del Centro la solicitud de que le sea entregada esta documentación, previa autorización de la autoridad judicial correspondiente, y, con la obligación de devolverlo en el mismo día o en el plazo que se le señale.





En cualquier caso, hay que tener en cuenta que, en estos supuestos y de forma preferente, se hace entrega de la documentación a la Asociación o Entidad que esté asesorando al interno y que le acompaña en la tramitación de las gestiones de que se trate.

A los liberados condicionales no se les entrega el pasaporte cuando una sentencia o auto judicial ordene su retención o adopte medidas limitativas de la libertad de residencia o de movimiento hasta la extinción de estas medidas, salvo autorización de la autoridad judicial que corresponda.

3. De acuerdo con ese cuerpo legal, el Ararteko ha podido saber que la práctica administrativa de los tres centros penitenciarios de Euskadi es la siguiente:

En los **Centros Penitenciarios de Bizkaia y Gipuzkoa** se siguen los criterios recogidos en el Manual, de forma que se hace entrega puntual de la documentación, previa solicitud de la persona interna, para llevar a cabo las gestiones necesarias, con la obligación de devolver la misma a la Oficina de Gestión una vez realizada esta gestión. Preferentemente se hace entrega de esta documentación a la Entidad de Tercer Sector que esté apoyando a la persona interna del Tercer Sector en su proceso de reinserción social. No se facilita la documentación original, sino que se hace entrega de una copia del pasaporte o documentación equivalente compulsada por la Dirección del Centro Penitenciario.

Por el contrario, según ha informado la Administración Penitenciaria Vasca, en el **Centro Penitenciario de Araba**, como norma general, se hace entrega a la persona interna del pasaporte o documentación identificativa, en el momento de su acceso al régimen de salidas correspondiente a la modalidad de vida asignada dentro del régimen abierto, **quedando a partir de ese momento el interno en posesión de esta documentación.**

4. El Ararteko entiende, por lo tanto, a la luz de esta normativa, que en el caso de las personas extranjeras liberadas condicionales se les entregará en cualquier caso la documentación, salvo que exista pronunciamiento judicial que lo prohíba.

Sin embargo, en el caso de las personas extranjeras en régimen abierto únicamente se les entregará la documentación identificativa para asuntos concretos durante un tiempo determinado, siguiendo el procedimiento antes mencionado.

El Ararteko recuerda que el tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a





cabo un régimen de vida en semilibertad (art. 102.4 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (RP)). La progresión en el grado de clasificación dependerá de la modificación positiva de aquellos factores directamente relacionados con la actividad delictiva, se manifestará en la conducta global del interno y entrañará un incremento de la confianza depositada en el mismo, que permitirá la atribución de responsabilidades más importantes que impliquen un mayor margen de libertad (art. 106.2 del RP).

Así, según el art. 83.2 del RP los principios que regirán el régimen de semilibertad serán:

- “a) Atenuación de las medidas de control, sin perjuicio del establecimiento de programas de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por los internos dentro y fuera del Establecimiento.
- b) Autorresponsabilidad, mediante el estímulo de la participación de los internos en la organización de las actividades.
- c) Normalización social e integración, proporcionando al interno, siempre que sea posible, atención a través de los servicios generales de la comunidad para facilitar su participación plena y responsable en la vida familiar, social y laboral.
- d) Prevención para tratar de evitar la desestructuración familiar y social.
- e) Coordinación con cuantos organismos e instituciones públicas o privadas actúen en la atención y reinserción de los reclusos, promoviendo criterios comunes de actuación para conseguir su integración en la sociedad”.

Además, en opinión del Ararteko, es importante incorporar al análisis de la situación el principio de realidad. En efecto, a raíz de la transformación de la naturaleza jurídica de libertad condicional producida por la última reforma del Código Penal<sup>1</sup>, las solicitudes de libertad condicional son más bien escasas. La mayoría de las personas cumplen condena en régimen abierto (semilibertad).

---

<sup>1</sup> La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, introduce un único régimen de suspensión de la pena. De esta forma, la libertad condicional deja de ser una figura autónoma y última fase o grado de la ejecución penal y pasa a convertirse en una modalidad de suspensión condicional de la pena. Es decir, la libertad condicional deja de ser una forma específica de cumplimiento de la pena privativa de libertad y, por tanto, el tiempo en libertad condicional deja de computar a efectos de cumplimiento de condena. Con la regulación actual si el penado en ese plazo de libertad condicional no comete un delito y cumple las condiciones impuestas, se declarará extinguida la pena pendiente de cumplimiento; si, por el contrario, delinque o incumple gravemente las condiciones, la libertad condicional será revocada y deberá cumplir toda la pena que le restaba, sin abono del tiempo de la suspensión.





Por ello, en base a lo mencionado y, en particular, al principio de reeducación y reinserción social del art. 25.2 de la Constitución Española y el art. 3.3 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, según el cual la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, parece **razonable** considerar la interpretación seguida en el Centro Penitenciario Araba como la más favorable para las personas presas extranjeras.

5. En cambio, el Ararteko considera que la práctica seguida en los Centros Penitenciarios de Bizkaia y Gipuzkoa está alejada de la interpretación más favorable al preso para la población reclusa extranjera recogida en el punto anterior.
6. En este sentido, el Ararteko subraya que el derecho a una buena administración, implícito en la Constitución Española (artículos 9.3, 103 y 106), y que ha sido positivado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, constituye, según la jurisprudencia, un nuevo paradigma para la actuación pública (STS de 15 de octubre de 2020).

En cuanto a la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, el artículo 5 recoge el principio de coherencia como uno de los principios de actuación administrativa. Conforme al mismo, las administraciones públicas vascas promoverán un sistema público integrado, debiendo servir con objetividad al bien común y a los intereses generales, dirigiendo el ejercicio de sus funciones a la mejor prestación de servicios a la ciudadanía.

La población reclusa extranjera tiene derecho a acceder de manera igualitaria a los servicios penitenciarios y a la simplicidad de los trámites en las relaciones con las administraciones vascas, también con la penitenciaria.

7. A tenor de lo establecido en el artículo 10 del RP, los establecimientos o centros penitenciarios tienen un cierto margen de autonomía en la organización interior puesto que cada centro está definido como una entidad arquitectónica, administrativa y funcional con organización propia. No obstante, la Administración Penitenciaria Vasca debería establecer unos criterios homogéneos de actuación, que permitan a los órganos correspondientes adaptar las normas de cada centro a esos parámetros uniformes que posibiliten un tratamiento coherente con los principios de la Constitución Española y con la normativa penitenciaria aplicable a la población reclusa extranjera.





Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva a al Departamento de Justicia y Derechos Humanos, la siguiente

### SUGERENCIA

El Ararteko sugiere modificar el Manual de Gestión Penitenciaria aprobado por la Instrucción 1/2021 con el fin de establecer un criterio unificado para todos los establecimientos penitenciarios de Euskadi en cuanto a la entrega de la documentación identificativa de las personas extranjeras que acceden a la libertad condicional o al régimen de semilibertad en tercer grado.

En ese sentido, el Ararteko sugiere que todos los centros penitenciarios de Euskadi apliquen el criterio seguido hasta ahora en el Centro Penitenciario Araba, por ser éste el menos restrictivo de derechos y el más favorable a la población reclusa. Por consiguiente, el Ararteko sugiere, que, las personas extranjeras beneficiarias del régimen de salidas correspondiente a la modalidad de vida asignada dentro del régimen abierto queden a partir del momento de acceso a ese régimen abierto y salvo resolución judicial en sentido contrario, en posesión de su documentación identificativa.

