



Compilación de documentos generados por el Gobierno Vasco  
en la Legislatura 2012-2016 en materia de **paz y convivencia**

---

1. Proyecto general
2. Clarificación del pasado
3. Víctimas
4. Memoria

# 5. Política penitenciaria

6. Educación
7. Cultura de convivencia y Derechos Humanos

**octubre de 2016**  
Secretaría General para la Paz y la Convivencia



---

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Bakegintza eta Bizikidetzarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General  
para la Paz y la Convivencia



## Sumario

---

Presentación general de esta compilación de siete libros.	5
Presentación de este libro.	6
<b>Documento 1.</b> Punto de partida.	9
<b>Documento 2.</b> Programa Hitzeman.	17
<b>Documento 3.</b> Propuesta Zuzen Bidean.	29
<b>Documento 4.</b> Reinserción y personas presas de ETA: Análisis jurídico de su estado actual y orientaciones de futuro.	39
<b>Documento 5.</b> Documento informativo sobre beneficios penitenciarios legales.	57
<b>Documento 6.</b> Reinserción y justicia restaurativa en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco.	65

---



---

## Presentación general de esta compilación de siete libros

---

Las elecciones autonómicas vascas de 2012 se celebraron el 25 de octubre. El 20 de noviembre, el Parlamento Vasco dio inicio a la X Legislatura. Iñigo Urkullu Rentería fue investido Lehendakari el 13 de diciembre. Tras la toma de posesión de sus consejeros, el Consejo de Gobierno celebró su primera reunión el 18 de diciembre.

Catorce meses antes, el 20 de octubre de 2011, ETA había anunciado el “cese definitivo de su actividad armada”. Por primera vez después de décadas, la política y la sociedad vasca iniciaban una Legislatura sin la amenaza de la violencia y el terrorismo.

En este contexto, una de las primeras decisiones adoptadas por el Lehendakari Iñigo Urkullu Rentería fue la creación de una Secretaría General para la Paz y la Convivencia, adscrita a la Presidencia del Gobierno Vasco y bajo la dependencia directa del Lehendakari. El 30 de enero de 2013, el Lehendakari designó a Jonan Fernández, Secretario General para la Paz y la Convivencia.

Esta Secretaría integró en una misma estructura dos direcciones adscritas a departamentos diferentes: la Dirección de Víctimas que formaba parte hasta entonces del Departamento de Interior y la Dirección de Derechos Humanos inserta previamente en el Departamento de Justicia. De este modo, la nueva estructura de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia contó con una única Dirección de Víctimas y Derechos Humanos, al frente de la cual fue nombrada Monika Hernando.

A lo largo de esta Legislatura, el Gobierno Vasco ha aprobado 14 planes estratégicos, el primero de ellos en noviembre de 2013, fue el Plan de Paz y Convivencia, del que han emanado 18 iniciativas y un gran número de programas y actuaciones derivados de los mismos. Esta colección de libros recopila en siete volúmenes los principales documentos generados a lo largo de esta Legislatura en el marco del desarrollo del Plan de Paz y Convivencia 2013-16.

La estructura de estos siete libros atendiendo a sus títulos es la siguiente: (1) Proyecto general, (2) Clarificación del pasado, (3) Víctimas, (4) Memoria, (5) Política Penitenciaria, (6) Educación, y (7) Cultura de convivencia y Derechos Humanos. Este quinto libro contiene los documentos relativos al ámbito de las políticas penitenciaria y de reinserción.

---

## Presentación de este libro

---

Durante las dos últimas décadas, en el caso de los presos y presas de ETA, la política penitenciaria ha sido explícitamente empleada como una herramienta más de la lucha contra el terrorismo. En base a este objetivo se han justificado medidas como el alejamiento, o la aprobación en 2003 de varias leyes orgánicas que han alargado las penas hasta máximos que lindan con la cadena perpetua y que condicionan la ejecución penitenciaria y los procesos de reinserción, de forma específica, para las personas condenadas por delitos de terrorismo.

Desde octubre de 2011, la amenaza del terrorismo ha desaparecido de la política vasca. Si la política penitenciaria ha sido durante años una herramienta al servicio de la lucha contra el terrorismo, parece lógico que ahora, cuando este ha acabado, forme parte de una política de convivencia, y ello no solo porque se haya producido este cambio histórico sino porque constitucionalmente queda establecido que la función de la pena debe ser la reeducación y la resocialización.

Sin embargo, desde el final del terrorismo en 2011 hasta 2016, no ha habido por parte de la Administración del Estado ningún replanteamiento en este sentido. A pesar de los requerimientos y propuestas que el Gobierno Vasco ha realizado, la política penitenciaria ha seguido desarrollándose como si ETA continuara actuando.

Tampoco por parte de los presos y presas de ETA y de su entorno político se han dado suficientes pasos efectivos que modificaran su negativa a utilizar las vías legales para la progresión de grados y la reinserción. Ha habido anuncios de cambio; pero no hechos efectivos. En la parte final de la Legislatura, cuando el año 2016 está ya muy avanzado, parece atisbarse la proximidad de algunos cambios en este sentido.

Desde la perspectiva de la realidad interna de la sociedad vasca, esta cuestión tiene una importante incidencia en el marco de convivencia. El Gobierno Vasco y las instituciones vascas han manifestado reiteradamente su voluntad de promover una nueva política penitenciaria y de resocialización, basada en los principios legales de individuación, humanidad y reinserción.

No debe olvidarse, por otra parte, que el Estatuto de Gernika prevé la transferencia de la competencia de los centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establecen sus artículos 10.14 y 12.1. Cuando han pasado 37 años desde la aprobación de esta Ley Orgánica, todavía sigue sin hacerse efectivo el traspaso de esta competencia.

A pesar de ello, el Gobierno Vasco dispone en este contexto de capacidades que, aunque con limitaciones, le permiten actuar. En concreto, puede promover actividades extrapenitenciarias orientadas a la reinserción de la persona presa y al apoyo asistencial a su resocialización, sin perjuicio de que este trabajo se inicie mientras esta se encuentra en prisión.

En este marco de competencias, limitaciones, posibilidades y dificultades, el primer documento elaborado por la Secretaría General para la Paz y la Convivencia en esta Legislatura es de mayo de 2013 y se titula: "Principios de actuación del Gobierno Vasco en materia de Política Penitenciaria". Se recoge en este libro como Documento 1. Del mismo modo que en otras áreas de actuación, este primer texto establece el punto de partida desde el que se inicia la Legislatura.

A partir de ese momento y cumpliendo con lo establecido en la Iniciativa 8 del Plan de Paz y Convivencia, el Gobierno Vasco presentó en septiembre de 2014 el Programa Hitzeman, una iniciativa de apoyo a los procesos legales de resocialización de personas presas, que se reproduce en este libro como Documento 2.

Dos meses más tarde, en noviembre del mismo año, y como complemento al Programa Hitzeman, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia presentó la propuesta Zuzen Bidean (Documento 3 de este libro), con “20 proposiciones para recomponer, tras el fin de ETA, el estado de normalidad en el derecho penal y penitenciario, y contribuir a la normalización social y política de la convivencia”. Tras la presentación de estos dos documentos se inició un recorrido de debate sobre su contenido y también de contraste práctico.

En este contexto, un equipo compuesto por profesores de las tres universidades vascas hicieron una aportación específica a este debate que en este libro se recoge como Documento 4. “Reinserción y personas presas de ETA: Análisis jurídico de su estado actual y orientaciones de futuro”. Los rectores de la Universidad del País Vasco, la Universidad de Deusto y Mondragón Unibertsitatea suscribieron en enero de 2014 un convenio con el Lehendakari por el que las tres instituciones universitarias se comprometían a realizar cada año una aportación compartida al desarrollo del Plan de Paz y Convivencia. La aportación desarrollada en 2014 se centró en la cuestión de la reinserción.

Adicionalmente, la presentación de los documentos Hitzeman y Zuzen Bidean abrió en marzo de 2015 un trabajo de pilotaje en dos ámbitos. Por un lado, un grupo de juristas y expertos/as, en contacto con personas presas y expresas, ha trabajado en la elaboración de un modelo y un protocolo de reinserción propio. Por otro lado, dentro del Gobierno Vasco, una mesa interdepartamental ha estudiado con casos prácticos la perspectiva asistencial de los procesos de resocialización.

Este recorrido de experiencia piloto da lugar a tres escritos. En primer lugar, una guía informativa sobre beneficios penitenciarios legales a los que las personas presas pueden optar. La Secretaría General para la Paz y la Convivencia envió esta guía a todos los presos en abril de 2016. Se recoge en este libro como Documento 5.

Finalmente el Documento 6 titulado “Reinserción y justicia restaurativa en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco” recoge la síntesis de la experiencia, trayectoria, documentos e iniciativas desarrollados durante toda la Legislatura. Este trabajo se proyecta como el punto de partida para la elaboración de una norma de promoción de las políticas de reinserción con vistas a la próxima legislatura.

No se recogen en este libro, pero merecen mención especial otros dos soportes que tienen relación directa con la cuestión de la política penitenciaria. Por un lado, la película documental “Los valores de la Autocrítica” que aborda la relación entre la autocrítica y experiencias de reinserción como la Vía Nanclares y otras desarrolladas en Italia o en Irlanda del Norte. Esta película fue presentada en octubre de 2015 en el marco de las Jornadas Zuzendu y del ciclo Zinexit sobre los valores de la autocrítica (<http://goo.gl/HUvJdY>).

De modo complementario al documental anterior, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia promovió la edición de un libro sobre la experiencia de la Vía Nanclares. Este libro fue presentado en mayo de 2016 con el título: “Nanclares Vis a Vis. Cara a cara con la disidencia de ETA” (Unzueta, Humberto. Erein, Donostia / San Sebastián, 2016).

En resumen, cabría decir que durante la Legislatura 2012-2016 la cuestión de la política penitenciaria ha estado sometida a un estado de parálisis. El trabajo desarrollado por el Gobierno Vasco en estos cuatro años ha tratado de poner las condiciones para que en la Legislatura 2016-2020 pueda abordarse una nueva política penitenciaria y de reinserción.



---

# Documento **1**

---

**Punto de partida**

---



---

# Punto de partida

---

**mayo de 2013**

Secretaría General para la Paz y la Convivencia

---

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Bakegintza eta Elzkaritzarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General  
para la Paz y la Convivencia



---

# Principios de actuación del Gobierno Vasco en materia de Política Penitenciaria

---

## I. Misión y objetivos de la política de penitenciaria en el actual contexto

Después de 50 años, el cese de la violencia de ETA nos sitúa ante la oportunidad histórica de la paz. La política penitenciaria tiene una incidencia directa en el objetivo democrático de la normalización social de la convivencia. Adaptar la aplicación de la política penitenciaria a este nuevo contexto es un recurso necesario que responde a una misión y a un objetivo democráticos.

- **Misión.** Lograr que política penitenciaria sea contribución y parte de una política global de convivencia.
- **Objetivos.** Promover la finalidad resocializadora de la pena privativa de libertad (Art. 25 C.E.) y hacer posible la revisión crítica del pasado y el reconocimiento del daño causado.

## II. Tres condiciones de viabilidad

Es necesario reconocer que la política penitenciaria es materia delicada y sensible. Su tratamiento es complejo. Por eso, es indispensable situarse en la realidad. Desde este punto de vista, hay tres condiciones de viabilidad que deben tenerse en cuenta:

- **Marco legal.** La adaptación de la política penitenciaria al contexto actual se dará en el marco de posibilidades que ofrece la legislación actual.
- **Consenso.** Esta reorientación se situará en un proceso de progresividad y amplios acuerdos.
- **Responsabilidad.** Este nuevo enfoque deberá contar con el compromiso de los propios presos de dar los pasos que les corresponde dar.

## III. Tres principios

- **Un principio de adecuación a la realidad social.** El artículo 3 del Código Civil establece que las normas jurídicas se interpretarán de acuerdo a “la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”.
- **Un principio normalidad y no excepcionalidad.** La aplicación de patrones de normalidad penal y penitenciaria es siempre aconsejable, con mayor motivo en un contexto de normalización y pacificación.
- **Un principio de normalización social y generosidad .** Después de décadas, la historia deja ante nosotros/as el logro de la paz. La profundidad de su valor exige de todos un esfuerzo de normalización y generosidad democrática para cerrar una etapa y consolidar otra.

---

## IV. Un límite

- **El respeto a la dignidad de las víctimas.** No podemos construir el futuro como si nada hubiera ocurrido en el pasado. La adecuación de la política penitenciaria debe articularse sin impedir la clarificación de la responsabilidad que hay detrás de cada vulneración de derechos humanos y la reparación que merece.

## V. Dos ámbitos de actuación

La actuación del Gobierno vasco en esta materia se despliega en dos ámbitos. Por una parte, las iniciativas propositivas para abordar aquello que no está directamente en su ámbito de competencia; y por otra, las iniciativas propias que puede desarrollar desde sus ámbitos de competencia:

- **En el ámbito de la proposición** y con el objetivo de alcanzar acuerdos el Gobierno vasco plantea las siguientes reivindicaciones:
  - Transferir la competencia de prisiones al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika (Art. 10.14)
  - Articular un proceso de acercamiento de los/as presos/as a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo establece la legislación penitenciaria (art. 12.1 de la LOGP)
  - Aplicar con normalidad e igualdad de trato los beneficios penitenciarios ordinarios que por derecho corresponden a los/as presos/as (Artículo 4.2. del Reglamento Penitenciario) que cumplen los requisitos establecidos.
  - Dar continuidad a procesos como los Talleres de Convivencia y los Encuentros Restaurativos en línea con lo que dicta en este sentido la reciente Directiva Europea de Víctimas.
  - Establecer soluciones humanitarias para los presos enfermos en aplicación del artículo 104.4 del Reglamento penitenciario.
  - Aplicar en base el artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario medidas de sentido común para aquellos presos cuyas condenas están relacionados con actividades políticas, antes ilegalizadas, y ahora legales.
- **En el ámbito de la iniciativa propia**, el Gobierno Vasco tratará de plasmar las siguientes iniciativas:
  - Presentará propuestas e iniciativas concretas como expresión de su voluntad de búsqueda de acuerdos y soluciones conjuntas con el Gobierno español en política penitenciaria.
  - Preparará un programa propio orientado a promover procesos de reintegración social de las personas presas para explorar e impulsar las posibilidades que tanto la legislación penitenciaria como el Estatuto de Gernika ofrecen en materia de reinserción;
  - Trabjará activamente en colaboración el Parlamento Vasco, con sus Grupos Parlamentarios y, especialmente, con la Ponencia de Paz y Convivencia con la determinación de tejer amplios consensos socio-políticos en esta materia.

## VI. Una única estrategia: compromiso y consenso

Desde todo punto de vista, por convicción y por necesidad, en esta materia tan sensible para la convivencia es fundamental actuar en base al acuerdo transversal a la pluralidad de nuestra realidad sociopolítica. Esta es la estrategia del Gobierno Vasco: el compromiso con la búsqueda del más amplio consenso.

## VII. El principal proyecto del Gobierno Vasco en política penitenciaria

En materia de política penitenciaria y reinserción social, el Gobierno vasco impulsará el Programa Hitzeman. Un proyecto propio orientado a facilitar el proceso de reintegración social de las personas presas. La participación en este programa se canaliza mediante la adhesión inicial de cada preso/a a un compromiso de consolidación definitiva de la paz y por la convivencia. A partir de esta inscripción, el Gobierno Vasco pone en marcha el programa que, según las circunstancias, permite en cada caso optar entre varios itinerarios.

El eje común a todos ellos lo constituye su fundamentación: compromiso y responsabilidad. De un lado, el compromiso de la sociedad que asume la responsabilidad de la normalización social. De otro lado, el compromiso de las personas presas que asumen la responsabilidad del pasado, el presente y el futuro. Estos fundamentos se sintetizan en su denominación: "Hitzeman". *Dar la palabra* es responsabilizarse y comprometerse. Los objetivos de este programa son los siguientes:

- Diseñar e impulsar en materia de reinserción un programa vasco de reintegración social y promover en paralelo el consenso parlamentario, interinstitucional y socio-político necesario para su implementación.
- Definir, dentro del marco legal, varios itinerarios de contribución a la paz y la convivencia, cuya asunción por parte de presos condenados por delitos de terrorismo, facilite o, en su caso, agilice el informe favorable a los procesos de reintegración social.
- Contribuir, atendiendo a la experiencia internacional, a que la política penitenciaria constituya un factor de consolidación de la paz y la normalización social.

El promotor de este programa es el Gobierno Vasco. No obstante, el éxito de su desarrollo dependerá de modo determinante de la capacidad que tenga esta iniciativa de tejer consensos entre instituciones y entre los propios afectados, así como de la creación de una red de entidades colaboradoras. Éstas serán fundamentales. Debe destacarse, en este sentido, la importancia de la participación de organizaciones sociales que han trabajado por la paz, los derechos humanos o solidaridad con las víctimas. Del mismo modo, el programa buscará apoyo expreso de instituciones europeas e internacionales.

**mayo de 2013**



---

# Documento **2**

---

**Programa Hitzeman**

---





---

## HITZEMAN, LA “VÍA LEGAL”

---

Programa de apoyo  
a los procesos legales  
de resocialización  
de personas presas

---

**Septiembre de 2014**

Secretaría General para la Paz y la Convivencia

---

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA  
Bakegintza eta Bizikidetzarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General  
para la Paz y la Convivencia

---

# Introducción

---

El 26 de noviembre de 2013, el Gobierno Vasco aprobó el “Plan de Paz y Convivencia 2013-16. Un objetivo de encuentro social”. Entre sus 18 iniciativas y en materia de política penitenciaria y reinserción social, contiene la previsión de desarrollo del Programa Hitzeman. En virtud del mismo, el Gobierno Vasco anuncia su voluntad de impulsar un programa orientado a facilitar procesos legales de reintegración social de personas presas.

El Programa Hitzeman se entronca en el espíritu y contenido del principio de reinserción que la Constitución española consagra. Según su artículo 25.2, las penas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y resocialización de las personas presas. Esta explicitación constitucional cobra un valor y relevancia especialmente destacado en un contexto de cese definitivo del terrorismo de ETA, puesto que esta circunstancia implica la desaparición de la amenaza de reincidencia en ese tipo de delitos.

En consecuencia, las condiciones sociopolíticas para desplegar políticas tendentes a la reinserción son propicias. No solo eso, a ello debe añadirse la incidencia netamente positiva que una política penitenciaria legal, consensuada y orientada a la resocialización puede tener en la normalización social de la convivencia.

Por otra parte, entre las competencias exclusivas que el Estatuto de Gernika asigna a la Comunidad Autónoma de Euskadi se encuentra la competencia de instituciones penitenciarias. El artículo 10.14 establece que corresponde a esta comunidad la “Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria”. No obstante y a pesar de la reiterada reclamación de las instituciones vascas, esta competencia no ha sido todavía transferida.

La iniciativa Hitzeman se sitúa en esta ambivalencia de limitaciones y posibilidades del actual marco constitucional, normativo y competencial. El Gobierno Vasco tiene la firme determinación de explorar el potencial que la legalidad ofrece para promover una política penitenciaria acorde al nuevo contexto en que se encuentra nuestra sociedad. Promueve esta iniciativa desde la responsabilidad y liderazgo que quiere asumir en su compromiso con la ciudadanía vasca en materia de paz y convivencia.

La actuación del Gobierno Vasco en esta materia viene recogida en el Plan de Paz y Convivencia 2013-16 y se despliega en dos ámbitos. Por una parte, las iniciativas propositivas para abordar aquello que no está actualmente en su ámbito de competencia; y, por otra, las iniciativas propias que puede desarrollar desde sus ámbitos de competencia:

• **En el ámbito de la proposición** y con el objetivo de alcanzar acuerdos, el Gobierno Vasco plantea las siguientes reivindicaciones:

-Transferir la competencia de prisiones al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika (Art. 10.14).

- Articular un proceso de acercamiento de los/as presos/as a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo establece la legislación penitenciaria (art. 12.1 de la LOGP).
- Aplicar con normalidad e igualdad de trato los beneficios penitenciarios ordinarios que por derecho corresponden a los/as presos/as (Artículo 4.2. del Reglamento Penitenciario) que cumplen los requisitos establecidos.
- Dar continuidad a procesos como los Talleres de Convivencia y los Encuentros Restaurativos en línea con lo que dicta, en este sentido, la reciente Directiva Europea de Víctimas.
- Establecer soluciones humanitarias para los/as presos/as enfermos/as en aplicación del artículo 104.4 del Reglamento penitenciario.
- Aplicar, en base el artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario, medidas legales para abordar la situación de aquellas personas presas cuyas condenas están relacionados con actividades políticas, antes ilegalizadas, y ahora normalizadas.

·**En el ámbito de la iniciativa propia**, el Gobierno Vasco tratará de plasmar las siguientes iniciativas:

- Presentará propuestas e iniciativas concretas como expresión de su voluntad de búsqueda de acuerdos y soluciones conjuntas con el Gobierno español en política penitenciaria.
- Trabjará activamente en colaboración con el Parlamento Vasco, con sus Grupos Parlamentarios y, especialmente, con la Ponencia de Paz y Convivencia, con la determinación de tejer amplios consensos sociopolíticos en esta materia.
- Preparará un programa orientado a promover procesos de reintegración social de las personas presas para explorar e impulsar las posibilidades que tanto la legislación penitenciaria como el Estatuto de Gernika ofrecen en materia de reinserción.

Este documento se orienta precisamente a desarrollar esta última iniciativa, el Programa Hitzeman. Su descripción se ordena en dos partes: bases, y contenido. Debe subrayarse, en todo caso, que se trata de una propuesta abierta al diálogo y al acuerdo. Por este motivo, una vez el Programa Hitzeman se haya presentado públicamente se abrirá un periodo de cinco meses para labrar consensos en torno a su contenido.

Durante este periodo se establecerán diálogos y contactos en todas las direcciones para recoger aportaciones y sugerencias de mejora del documento; y también para recoger adhesiones al programa. El Gobierno Vasco quiere que esta no sea solo una iniciativa de Gobierno, sino que sea también un proyecto social, el resultado de una colaboración entre instituciones públicas y sociedad civil.

---

# Primera parte

---

## 1. Bases del Programa Hitzeman

El Programa Hitzeman representa una posibilidad de profundizar en la herramienta prosocial, legal y constitucional de la reinserción. No obstante, debe reconocerse que es una tarea sumamente delicada y compleja que debe abordarse desde sólidas bases éticas, democráticas y legales. Esas bases se expresan en tres apartados: el punto de partida conceptual del programa, sus principios y sus objetivos.

### *1.1. El punto de partida conceptual del Programa Hitzeman*

Hitzeman es un programa que impulsa el Gobierno Vasco para apoyar procesos legales de resocialización de personas presas. En este programa el concepto básico que actúa como punto de partida es la reciprocidad. En su desarrollo se entrecruzan dos perspectivas: lo que el programa Hitzeman necesita de la persona presa y lo que este programa le ofrece. Esta doble vertiente de la reciprocidad estructura el contenido y el sentido del Programa Hitzeman.

·**Lo que se necesita de la persona presa: un itinerario legal de contribución social**

- Seguir las vías y procedimientos que el marco legal ofrece para desarrollar los procesos de reinserción.
- Desarrollar uno de los itinerarios de contribución a la paz y a la convivencia que contempla el Programa Hitzeman.

·**Lo que se ofrece a la persona presa: un programa de apoyo**

- Un programa que incluye asesoramiento personal y legal sobre los procesos de reinserción social, y apoyo para la inserción laboral y el acceso a la vivienda.
- La certificación de las instituciones vascas de un recorrido personal que, caso de ser transitado, informa favorablemente el proceso de resocialización.

### *1.2. Principios del Programa Hitzeman*

Definimos cuatro principios rectores que enmarcan este proceso y que dotan de seguridad ética, democrática y legal al Programa Hitzeman.

- Verdad y memoria.** Cualquier proceso de reinserción de personas presas deberá ser compatible con el compromiso de clarificación de lo ocurrido y con la construcción de una memoria crítica del pasado.

- Legalidad y convivencia.** Los procesos de resocialización se canalizarán dentro de las opciones que ofrece el marco constitucional y la legalidad penitenciaria ordinaria, persiguiendo hacer de la política penitenciaria un activo más de las políticas de convivencia.
- Consenso y progresividad.** Cualquier proceso de impulso o apoyo a los procesos legales de reinserción o resocialización de personas presas y huidas estará basado en el diálogo, el consenso y la progresividad.
- Compromiso y generosidad.** Esta iniciativa necesita hacer confluir dos valores: compromiso y generosidad. Necesita la palabra comprometida: “Hitzeman”. Y necesita cultivar un espíritu de generosidad social y política por el futuro de la convivencia.

### *1.3. Objetivos del Programa Hitzeman*

Sobre estas bases, los objetivos del programa Hitzeman se orientan en tres direcciones confluyentes. Persiguen generar valor positivo en la realidad de las víctimas, en la sociedad y en la vida de las personas presas.

·**Con respecto a las víctimas:**

- Ofrecer a las víctimas palabras y hechos de reparación moral, asentados en el reconocimiento de la injusticia que se les hizo padecer.
- Propiciar procesos sociopolíticos de revisión crítica del pasado y reconocimiento responsable de las vulneraciones de derechos humanos.

·**Con respecto a la sociedad:**

- Contribuir a la consolidación de la paz y la convivencia desde la aportación que las personas presas puedan hacer.
- Lograr que la política penitenciaria sea parte de una política de convivencia, de acuerdo a “la realidad social del tiempo” en que ha de ser aplicada (Art. 3 C. Civil).

·**Con respecto a las personas presas:**

- Apoyar y reforzar procesos éticos de reflexión autocrítica, reparación, reinserción y/o resocialización.
- Prestar cobertura legal, socioasistencial y material orientada a consolidar los procesos de resocialización.

---

# Segunda parte

---

## 2. Contenido del Programa Hitzeman

El marco de actuación viene definido por las bases expuestas hasta este punto y por el abanico de posibilidades, competencias y recursos de los que dispone el Gobierno Vasco. En todo caso y fundamentalmente, este marco de actuación viene definido por el compromiso que el Gobierno Vasco desea asumir con la realidad y su complejidad. Se trata de un compromiso de responsabilidad y liderazgo junto a una sociedad que quiere avanzar decididamente por la senda de la normalización de la convivencia.

### *2.1. La línea de salida*

La incorporación de las personas presas al Programa Hitzeman es personal y voluntaria y se plasma inicialmente mediante la adhesión a una declaración inicial. Ese texto incluirá básicamente un compromiso de contribución a la consolidación definitiva de la paz y por la convivencia. Esta es la línea de salida. A partir de esta inscripción, el Gobierno Vasco pone en marcha el programa que tiene dos vertientes: lo que requiere el programa, un itinerario personal; y, lo que ofrece, una cobertura institucional.

### *2.2. El itinerario personal*

El programa Hitzeman contemplará cuatro itinerarios básicos de contribución a la paz y la convivencia, cuya asunción satisfactoria por parte de personas presas condenadas por delitos de terrorismo facilite o, en su caso, agilice el informe favorable a los procesos de reintegración social. Lógicamente, estos recorridos se iniciarán mientras estas personas se encuentran en la cárcel. Estos procesos también estarán abiertos a la participación voluntaria de ex-presos/as que quieran formar parte del programa. En una fase posterior se estudiará la aplicación de este programa a la reinserción de personas huidas.

El eje común a todos estos itinerarios lo constituye su fundamentación: compromiso y responsabilidad. De un lado, el compromiso de la sociedad que asume la responsabilidad de la normalización social de la convivencia. De otro lado, el compromiso de las personas presas que asumen la responsabilidad del presente y el futuro, sobre la base de una reflexión crítica del pasado. Estos fundamentos se sintetizan en su denominación: “Hitzeman”. Dar la palabra es responsabilizarse y comprometerse.

### **Los cuatro itinerarios**

Estos cuatro itinerarios constituyen cuatro proyectos que se desarrollarán en base a convenios con entidades colaboradoras:

1. Recorrido de compromiso académico, en colaboración con Universidades y otras instituciones académicas.
2. Recorrido de compromiso asociativo, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.
3. Recorrido de compromiso institucional, en colaboración con Ayuntamientos y otras instituciones.
4. Recorrido de compromiso solidario, en colaboración con proyectos concretos de solidaridad.

Estos itinerarios serán compatibles con acciones complementarios y voluntarias de participación en otras actividades como seminarios, talleres, encuentros restaurativos o formaciones específicas.

### **La Comisión Gestora**

El Programa Hitzeman contará con una Comisión Gestora creada por el Gobierno Vasco y compuesta por un grupo de personalidades de trayectoria plural, multidisciplinar y reconocida. Una vez la persona presa se haya inscrito en el Programa Hitzeman, esta Comisión Gestora propondrá, en diálogo con esta y su entorno familiar, un itinerario, un contenido y un programa de trabajo adaptado a la realidad de su caso, en base a un cuadro de criterios previamente establecidos.

A partir de ese momento, la persona presa que decida incorporarse a alguno de estos recorridos contará con el apoyo de la institución o entidad que patrocina ese itinerario, y una persona de la misma será la responsable de su seguimiento.

### **El proyecto final y el dictamen**

El punto de llegada de cada recorrido se configurará como proyecto final del mismo. A modo de conclusión del itinerario seguido, deberá constituir una aportación constructiva a la sociedad. Lo que se trata de certificar al final de este proceso es que la persona que ha seguido el itinerario predefinido pueda reintegrarse a la sociedad de un modo constructivo porque su compromiso con la paz y la convivencia conlleva un razonamiento opuesto a cualquier vulneración de derechos humanos en el pasado, en el presente o en el futuro, y la expresión de un reconocimiento autocrítico del daño causado a las víctimas.

---

Finalizado el proceso previsto, la Comisión Gestora analizará tanto el recorrido como sus conclusiones y emitirá un dictamen final favorable o desfavorable al proceso de reintegración social. Finalmente, el Gobierno Vasco convalidará esta certificación y dará traslado de la misma ante las instituciones competentes.

### *2.3. La cobertura institucional*

El Programa Hitzeman ofrece una cobertura de apoyo práctico y material a las personas presas que participan en el mismo. El programa asistencial contará con tres líneas de actuación: asesoramiento personal, apoyo a la inserción laboral y apoyo a la búsqueda de vivienda. Estas tres líneas de cobertura se desarrollarán en base a convenios con entidades colaboradoras, e inicialmente se desplegarán durante dos años.

1. Asesoramiento personal y legal, así como apoyo psicológico en aquellos casos cuya resocialización puede requerirlo, en colaboración con entidades especializadas.
2. Apoyo a la inserción laboral para ex-presos/as cuya resocialización puede requerir este apoyo, en colaboración con Lanbide, organizaciones empresariales y sindicatos.
3. Apoyo a la búsqueda de vivienda para ex-presos/as cuya resocialización puede requerir este apoyo, en colaboración con Etxebide y los Ayuntamientos.

Cualquiera de estas líneas de apoyo se desplegarán por solicitud de la persona presa o su entorno familiar. La Comisión Gestora analizará cada solicitud y propondrá la respuesta que considere más adecuada en cada caso.

### *2.4. Observaciones finales*

El contenido del Programa Hitzeman no representa una respuesta excepcional o extraordinaria. Es un desarrollo lógico que tiene su anclaje en la letra y el espíritu de la Constitución y la ley, en buenas prácticas en materia de reinserción y en las recomendaciones internacionales. El Programa Hitzeman recoge, por ejemplo, todo el valor de la experiencia de la denominada Vía Nanclares, así como de anteriores experiencias, testimonios y esfuerzos de reinserción realizados por distintos grupos de presos/as.

El Programa Hitzeman confluye plenamente, además, con las políticas de apoyo a la reinserción que se desarrollan con normalidad con otras tipologías de presos/as, y que son aceptadas tanto por las instituciones penitenciarias y los juzgados de vigilancia penitenciaria, como por las juntas de tratamiento de las prisiones y las instituciones o entidades sociales que cooperan con las mismas y que se plasman habitualmente por escrito en convenios de colaboración.

De igual modo, es muy importante destacar que el Programa Hitzeman sintoniza con las corrientes europeas en materia de reinserción y aplica las directrices comunitarias en relación con las víctimas. En concreto y en lo que hace referencia a las responsabilidades del victimario con respecto a la víctima, el Programa Hitzeman desarrolla la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

El Programa Hitzeman ni garantiza nada, ni es una fórmula mágica, ni pretende crear expectativas falsas de solución a una problemática compleja y poliédrica. El objetivo del Gobierno Vasco es abrir un camino legal, viable y realista que, social y políticamente, pueda ser recorrido de forma compartida, constructiva y progresiva. Un camino que sirva al objetivo constitucional y prosocial de la reinserción y contribuya al encuentro social y a la normalización de la convivencia.





---

# Documento **3**

---

## **Propuesta Zuzen Bidean**

---



Documento para el diálogo

---

Propuesta  
**Zuzen  
Bidean**

---

Veinte proposiciones para  
recomponer, tras el fin de ETA,  
el estado de normalidad en el  
derecho penal y penitenciario, y  
contribuir a la normalización social y  
política de la convivencia

**Noviembre de 2014**

Secretaría General para la Paz y la Convivencia  
Dirección de Víctimas y Derechos Humanos

---

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Bakagintza eta Bizikidetzarako  
Idazkaritza Nagusia  
Eskumen eta Giza Eskubideen Zuzendaritza

PRESIDENCIA  
Secretaría General para la Paz  
y la Convivencia  
Dirección de Víctimas y Derechos Humanos



---

## Introducción

---

Son numerosas y de sensibilidades plurales las personalidades del ámbito jurídico que han manifestado que, en materia de derecho penal y penitenciario, la lucha contra el terrorismo de ETA se deslizó en los últimos años hacia una práctica interpretativa y de cambios legales que cabe enmarcar en el ámbito de lo excepcional. El Gobierno Vasco comparte esta opinión.

Este proceso, aunque fue progresivo, encontró su punto culminante en la aprobación de varias leyes orgánicas aprobadas en 2003. Modificaciones que introdujeron límites difusos en las conductas que deberían ser tipificadas como terroristas, que debilitaban las garantías del procedimiento, que alargaban las penas hasta máximos que lindan con la cadena perpetua, o que de facto bloqueaban la posibilidad constitucional de la reinserción.

Ahora, una vez ha desaparecido la amenaza de retorno del terrorismo de ETA, es necesario recomponer el estado de normalidad penal y penitenciario. Al margen de otras consideraciones que también serían apropiadas, la no existencia de un riesgo de reincidencia es argumento suficiente para considerar pertinente la revisión de aquellas modificaciones y prácticas cuestionables, pero que, en cualquier caso, se justificaron y construyeron en el contexto de una realidad sustancialmente diferente.

En opinión del Gobierno Vasco, recomponer el estado de normalidad penal y penitenciario es una prioridad por dos motivos, por un principio democrático y por un objetivo democrático:

- Es necesario retornar a las garantías y mínimos que en materia penal y penitenciaria constituyen estándares básicos de un sistema de derechos y libertades, porque este es un principio democrático básico, un compromiso firme en el que reposa su solidez y fortaleza.
- La normalidad penal y penitenciaria es un consenso social y su ausencia un factor de distorsión. Recuperar la normalidad penal y penitenciario es un objetivo democrático porque contribuye decisivamente a la normalización de la convivencia en nuestra sociedad.

Este documento es una aportación en la dirección de contribuir al estado de normalidad penal y penitenciario y a la normalización de la convivencia social y política. Contiene 20 proposiciones concretas que se presentan en dos bloques: diez sugerencias de cambio en la política penitenciaria que no necesitan modificación legal, y diez sugerencias de modificación legal en materia penal y penitenciaria. Su contenido es complementario al Programa Hitzeman, de promoción de procesos de legales de reinserción, presentado por el Gobierno Vasco el pasado 1 de octubre.

Se titula Propuesta **Zuzen Bidean** porque en esencia lo que sugiere es abandonar los atajos y retornar al camino del derecho. Tiene carácter de propuesta y no de documento cerrado porque pretende ser una herramienta para incentivar el debate. El Gobierno Vasco quiere abrir un diálogo sobre esta materia con el Gobierno español, con quienes operan jurídicamente, con los grupos parlamentarios y con los agentes sociales. Un diálogo para el que este documento es su punto de partida y referencia.

---

# **1. Diez propuestas de cambio, sin modificación legal, que en la política penitenciaria contribuyen a la normalización política y social de la convivencia**

---

## **1.1. Transferencia.**

Transferir la competencia de los centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establece el Estatuto de Gernika en sus artículos 10.14. y 12.1.

## **1.2. Acercamiento.**

Articular un proceso de acercamiento de presos y presas a cárceles próximas a sus lugares de residencia porque así lo prevé la legislación penitenciaria en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. No existe impedimento legal para proceder a su traslado a cárceles de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la Comunidad Foral de Navarra o cercanas a las mismas. Constituiría una medida de humanidad hacia las familias de las personas presas y contribuiría decididamente a la normalización de la convivencia.

## **1.3. Personas presas enfermas.**

Establecer soluciones humanitarias para las personas presas enfermas y proceder a su excarcelación en casos de gravedad aplicando el art. 104.4 del Reglamento Penitenciario.

## **1.4. Personas presas con menores a cargo.**

Agrupar a las personas presas con menores comunes en un mismo centro penitenciario. No existe impedimento legal y constituye un básico imperativo de humanidad.

## **1.5. Personas presas mayores de 70 años.**

Proceder también por razones humanitarias y de legalidad a la libertad condicional de presos y presas septuagenarias, aplicando el art. 196 del Reglamento Penitenciario.

## **1.6. Beneficios ordinarios.**

Aplicar con normalidad e igualdad de trato los beneficios penitenciarios ordinarios que por derecho corresponden a las personas presas que cumplen los requisitos previstos, tal y como establece el artículo 4.1 y 4.2. del Reglamento Penitenciario.

## **1.7. Personas presas por ilegalizaciones.**

Aplicar, en base el art. 100.2 del Reglamento Penitenciario, medidas legales para abordar la situación de aquellas personas presas cuyas condenas están relacionados con actividades políticas, antes ilegalizadas, y ahora normalizadas.

## **1.8. Vía Nanclares.**

Dar una respuesta institucional y oficial al compromiso asumido por presos y presas de la denominada Vía Nanclares porque han acreditado de manera clara e inequívoca su posición autocrítica y el reconocimiento del daño injusto causado a las víctimas.

## **1.9. Justicia reparadora**

Institucionalizar experiencias como Talleres de Convivencia y Encuentros Restaurativos en línea con lo que dicta, en este sentido, la Directiva Europea sobre Víctimas 2012/29.

## **1.10. Hitzeman.**

Acordar, compartir y promover políticas de reinserción como la que representa el Programa Hitzeman y desarrollar estas iniciativas mediante relaciones de colaboración entre las diferentes instituciones implicadas.

---

## 2. Diez propuestas de modificación legal que en materia de derecho penal y penitenciario contribuyen a recuperar la normalidad en el derecho penal y penitenciario

---

### 2.1. Garantías del proceso

#### •Ley de Enjuiciamiento Criminal.

I. Proponemos la supresión de la figura de detención incomunicada, mediante la modificación de los artículos art. 509, 520 bis y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en los que se establece y habilita su posibilidad. El Relator Especial de Naciones Unidas en su último informe exhortó a España a que eliminara este régimen excepcional de detención, porque está prohibido por los convenios internacionales suscritos en materia de derechos humanos de las personas detenidas.

II. Proponemos, coincidiendo con el Relator Especial de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que se reduzca la duración de la prisión provisional de personas presas en situación preventiva acusadas por delitos de terrorismo, mediante la modificación del artículo 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para su sometimiento al régimen general de medidas cautelares. El tratamiento diferente a que son sometidas estas personas detenidas respecto al resto de personas imputadas por otros delitos y la imposición sistemática de un régimen cerrado a los mismos ponen en riesgo la garantía de su derecho a la presunción de inocencia (art. 24 CE).

III. Proponemos reponer las garantías en materia de secreto de las comunicaciones (e inviolabilidad del domicilio), mediante la modificación del artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, puesto que su actual redacción no cumple con las exigencias relativas a la previsión legal de la injerencia, vulnerando el art. 8 CEDH (STJDH de 18 de febrero de 2003). Estas insuficiencias afectan a la duración de la ejecución de la medida, a las condiciones de establecimiento del procedimiento de transcripción de las conversaciones interceptadas, a las precauciones a observar para conservar intactas y completas las grabaciones realizadas a los fines del eventual control por jueces y la defensa. La ley española no contiene ninguna disposición en relación con ello y el Tribunal Constitucional lo ha recordado en sentencia reciente.

#### •Medidas legales de aplicación de las demandas de los organismos internacionales ante la tortura

IV. Proponemos responder con herramientas legales precisas a las demandas, llamamientos y pronunciamientos reiterados que en materia de tortura están haciendo las instituciones internacionales oficialmente reconocidas en la protección del derecho internacional de los derechos humanos. Estas denuncias se fundamentan en tres motivos: por no investigar, por no prevenir, por no reparar. En consecuencia, las medidas legales a implementar deberían responder a estos tres déficit:

-Investigar. Las denuncias de tortura deben investigarse con garantías. La legislación debe reforzar, en este sentido, el papel de los mecanismos ya existentes de investigación de la tortura, así como impulsar de modo complementario la creación de la figura de las Comisiones Independientes de investigación de denuncias contra la policía.

-Prevenir. Deben convertirse en imperativas las medidas de prevención de la tortura que definen las instituciones internacionales: poner fin al régimen de incomunicación, notificación a la familia, grabación audiovisual de las zonas de custodia, protocolizar la presencia de profesionales de la medicina forense, posibilitar la presencia de profesionales de la medicina de confianza...

-Reparar. Las administraciones públicas deben reconocer y reparar a las víctimas de la tortura conforme a los derechos de verdad, justicia y reparación que corresponden a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos.

---

## 2.2. Cumplimiento de Penas

### •Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

V. Proponemos adoptar medidas específicas de promoción de la reinserción, acordes con la consagración constitucional de la misma, cuando en los casos de delitos de terrorismo haya desaparecido el riesgo de reincidencia y de su amenaza. Para ello, es necesario una derogación, o una modificación de la LO 7/2003 que contemple este supuesto en su artículo 1º (puntos uno, dos, tres, cuatro y cinco) en relación con el Código Penal, y en su artículo 3º, en relación con la Ley Orgánica General Penitenciaria. En su redacción actual y de manera expresa para los casos de delitos de terrorismo, la LO 7/2003 hace poco probable en la práctica la posibilidad de desarrollar procesos de reinserción, a pesar de que puedan darse las condiciones precisas de reparación y autocrítica por parte la persona presa.

Por otra parte y en relación con la posibilidad de acumulación de condenas cumplidas en otros países, proponemos igualmente que el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en el ámbito de la Unión Europea se realice conforme a la interpretación que, de la Decisión Marco 2008/ 675/JAI del Consejo de Europa, se contiene en la sentencia 186/14 del Tribunal Supremo.

## 2.3. Ejecución penal

### •Ley Orgánica General Penitenciaria.

VI. Proponemos en coherencia con el punto anterior que la adopción de medidas específicas de promoción de la reinserción en los casos de delitos de terrorismo en el marco del Código Penal tenga su reflejo correspondiente en la Ley Orgánica General Penitenciaria. Para ello es necesaria la modificación del artículo 72 LOGP, de modo que el principio constitucional de la reinserción sea viable cuando el riesgo de reincidencia haya desaparecido de modo fehaciente.

### •Ley Orgánica 5/2003, por la que se modifican la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley Orgánica General Penitenciaria, y la Ley de Demarcación y de Planta Judicial

VII. Proponemos que, una vez desaparecido el riesgo de reincidencia en los delitos de terrorismo de ETA, la competencia de los y las jueces de vigilancia penitenciaria para quienes tengan impuesta una condena por estos delitos sea trasladada del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria del ámbito territorial de la cárcel en que se encuentre interno el o la presa. Es preciso para ello a derogación, o modificación de las disposiciones establecidas en la LO 5/2003 de modo que se pueda reponer la gestión de la vigilancia penitenciaria a su situación original y natural.

## 2.4. Derecho Sustantivo

### •Código penal.

VIII. Proponemos la modificación del artículo 576 del Código Penal en cuanto a la proporcionalidad de la pena, adecuándolo a lo establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional 136/99 de 20 de julio y suprimiendo las “conductas equivalentes” tal y como recomienda el Relator de Naciones Unidas para los derechos humanos.

IX. Proponemos la supresión del delito de terrorismo sin pertenencia a banda armada, mediante la eliminación del artículo 577 del Código Penal, y la ubicación de las conductas violentas no enmarcadas dentro de una organización o colectivo en el ámbito de los delitos comunes.

X. Proponemos la supresión del delito de enaltecimiento y apología, mediante la eliminación o modificación del artículo 578 del Código Penal, puesto que la indefinición de sus límites interpretativos debilita las garantías de protección que precisa el derecho fundamental a la libertad de expresión. Proponemos que la protección integral de la dignidad de las víctimas y el castigo de los atentados a su honor se sitúe en el ámbito de la normativa administrativa y civil, mediante una tutela extrapenal.





---

# Documento 4

---

## **Reinserción y personas presas de ETA:**

Análisis jurídico de su estado actual y  
orientaciones de futuro

---



---

# Reinserción y personas presas de ETA: análisis jurídico de su estado actual y orientaciones de futuro

---

## **Coordinadores del proyecto**

Prof. Joxerramon Bengoetxea  
Prof. Jon Mirena Landa

## **Autores del informe**

Prof. Jon Mirena Landa (Coord.)  
Prof. Juan Echano  
Prof. Xabier Etxebarria  
Prof. Enara Garro

## **Asesores externos**

Prof. Frieder Dünkel  
Prof. Johannes Feest  
Prof. Amane Gogorza  
Prof. José Manuel Gómez Benitez  
Prof. Heike Jung  
Prof. Tapio Lappi-Seppälä  
Prof. Elena Larrauri  
Prof. Liora Lazarus  
Prof. Sharon Shalev

**UPV-EHU**  
**U. Deusto**  
**U. Mondragón**

**Diciembre 2014**

Por encargo de:

Secretaría General para la Paz y la Convivencia

---

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Bakagintza eta Bizikidetzarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General  
para la Paz y la Convivencia



# Índice

## 1. Introducción: decálogo y proceso de elaboración.

---

## 2. Decalogo para una política penitenciaria respecto de las personas presas por delitos de terrorismo de ETA conforme a los derechos humanos.

### **Bloque A.** Presupuestos.

- 2.1. Principio de reinserción individualizada, terrorismo y discriminación.
- 2.2. Fines de la pena y su materialización en la fase de imposición de sentencia y de ejecución.

### **Bloque B.** Consecuencias.

- 2.3. Alejamiento.
- 2.4. Clasificación en primer grado.
- 2.5. Máximos y mínimos de cumplimiento: el periodo de seguridad.
- 2.6. Abandono, colaboración y su acreditación: la desvinculación.
- 2.7. Abandono, colaboración y su acreditación (II): perdón, repudio de la violencia y responsabilidad civil.
- 2.8. La situación en Francia.
- 2.9. Las víctimas.

### **Bloque C.** A modo de síntesis: propuesta final.

- 2.10. Reforma, reinterpretación y reflexión final.
- 

## Anexos.

---



# 1. Introducción: decálogo y proceso de elaboración

---

**1.1.** El presente informe –o decálogo– es el **documento final** de una iniciativa conjunta de las Universidades de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU, Universidad de Deusto UD, Mondragón Unibertsitatea MU) y del Gobierno Vasco (Secretaría General de Paz y Convivencia: Plan de Paz y Convivencia 2013-2016) los cuales, mediante un Convenio de Colaboración, han posibilitado un trabajo de análisis académico, técnico-jurídico, sobre la situación de las personas presas por delitos de terrorismo de ETA. El informe pretende diseccionar hasta qué punto la actual política penitenciaria respecto de las personas presas citadas es conforme a los estándares internacionales y regionales (particularmente europeos) en la materia e incluso hasta qué punto presenta elementos de dudosa constitucionalidad o ilegalidad. El informe también incluye propuestas de futuro.

**1.2. Metodología y antecedentes.** A este documento final se ha llegado tras un año de trabajo en el que han participado una veintena de profesores y profesoras expertos en derecho penitenciario, terrorismo y derechos humanos de diversos países de Europa bajo la coordinación de los Profs. Joxerramon Bengoetxea UVP/EHU y Jon Mirena Landa UPV/EHU. La metodología de trabajo y sus fases de desarrollo se describen brevemente a continuación.

En primer lugar se formó un grupo local de expertos en derecho penal y derecho penitenciario (Prof. Jon Mirena Landa –coordinador– Universidad del País Vasco UPV/EHU, Prof. Juan Echano Universidad de Deusto UD, Prof. Xabier Etxebarria Universidad de Deusto UD y Prof. Enara Garro Universidad del País Vasco UPV/EHU) que en marzo de 2014 presentaron un primer **Informe Preliminar**. Este documento, que se añade a este informe como Anexo 1, tenía la función de acumular, estructurar, sintetizar y actualizar la información sobre el estado presente de la política penitenciaria y su aplicación efectiva para ofrecérsela a los expertos nacionales e internacionales que, en una segunda fase, lo tomarían como base y punto de partida para emitir su propio dictamen.

El 18 de Septiembre de 2014 se celebró un **Seminario Internacional** (*Workshop on the Report concerning penitentiary policy applied to ETA prisoners by Spanish Authorities*, en la sede del Instituto de Sociología Jurídica de Oñati, Gipuzkoa) para la discusión de los informes emitidos por los expertos. Estos informes presentan un estilo de respuesta a las preguntas planteadas en el informe preliminar. En particular se recibieron tres documentos que se añaden también como anexos (2, 3 y 4) a este informe final:

- *Comments on the Report on the current state of penitentiary law and its application to crimes of terrorism by ETA*, realizado por el panel de expertos internacionales compuesto por el Prof. Frieder Dünkel, Universidad de Greifswald –Alemania–; Prof. Tapio Lappi-Seppälä, Helsinki –Finlandia–; y Prof. Liora Lazarus, Universidad de Oxford –Reino Unido. (Anexo 2);
- *Comentarios sobre el Informe Preliminar*, realizado por el Prof. José Manuel Gómez Benítez, Universidad Complutense –Madrid– (Anexo 3);
- *Comentarios en relación con la situación penitenciaria de miembros de ETA. Perspectiva comparativa* realizado por la Prof. Amane Gogorza, Universidad de Bordeaux –Francia– (Anexo 4).

---

En el seminario, no obstante, se recibieron a su vez los comentarios orales al documento preliminar por parte de la Prof. Elena Larrauri, Universidad Pompeu Fabra –Barcelona–, quien también participó en una sesión preparatoria del seminario en la Universidad de Oxford junto a los Profs. Liora Lazarus y Jon Mirena Landa. Asimismo los Profesores Johannes Feest (Universidad de Bremen), Heike Jung (Universidad de Saarland), Sharon Shalev (Universidad de Oxford), Gema Varona (Universidad del País Vasco) y las juristas Nekane San Miguel y Alison Hogg, hicieron sus aportaciones y comentarios a lo largo del seminario.

Por último, pero no menos importante, hicieron también valiosas aportaciones la Prof. Nicola Padfield (Universidad de Cambridge, Reino Unido) quien discutió el informe preliminar con el Prof. Jon Mirena Landa, y remitió posteriormente comentarios al documento preliminar, en una reunión celebrada en el Fitzwilliam College de la Universidad de Cambridge en Julio de 2014. También fue discutido de forma intensa el documento preliminar con base en una ponencia presentada por el Prof. Jon Mirena Landa en un seminario celebrado en Agosto de 2014 en la Universidad de Nottingham y organizado por el Prof. Dirk Van Zyl Smit con la participación y aportaciones destacadas de la Prof. Catherine Appelston, Universidad de Nottingham –Reino Unido–; y los Profs. Javier De León Villalba y Beatriz López Lorca, Universidad Castilla la Mancha y el Prof. Bill Dixon, Universidad de Nottingham –Reino Unido.

**1.3.** El seminario internacional y todo el proceso de discusión complementario y preparatorio del mismo pretendía identificar los puntos comunes entre todos los expertos para llegar a un documento final que pudiera reflejar los aspectos críticos esenciales. Este decálogo, por tanto, refleja esencialmente las aportaciones de los participantes en el proceso y es una **síntesis de los aspectos comunes y compartidos** por el conjunto de los expertos locales, nacionales e internacionales que pretende poner a disposición de la opinión pública un documento que pueda ser útil para hacer posible una política penitenciaria más ajustada a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Este decálogo o informe final, en cualquier caso, debe comprenderse e interpretarse a la luz del todo el proceso de discusión que le precede y de los documentos que se incluyen como anexos y que contribuyen, sin duda, a explicar y detallar su contenido de forma más ajustada y ampliada.

## 2. Decálogo para una política penitenciaria respecto de las personas presas por delitos de terrorismo de ETA conforme a los derechos humanos

---

Este decálogo se divide en tres bloques y diez puntos: dos presupuestos, principios o cuestiones generales (bloque A); siete puntos concretos relativos a aspectos particulares a modo de corolarios que se derivan de los principios previamente asentados (bloque B) y una síntesis final a modo de propuesta operativa (bloque C).

### Bloque A. Presupuestos

#### 2.1. PRINCIPIO DE REINSERCIÓN INDIVIDUALIZADA, TERRORISMO Y DISCRIMINACIÓN

Las personas presas por delitos de terrorismo de ETA en España son destinatarias de una política penitenciaria particular y específica, diferente de la del resto de internos, cuyas manifestaciones más relevantes son: la intervención generalizada de comunicaciones; la política de dispersión por todos los centros penitenciarios peninsulares; la denegación generalizada de permisos de salida; la inclusión en un fichero centralizado (FIES); la sistemática clasificación en primer grado de tratamiento y la existencia de requisitos adicionales (irreversibilidad del periodo de seguridad –art. 36.2 CP–, cumplimiento efectivo de las penas –art. 78 CP–, abandono y colaboración –art. 72.6 LOGP–) para progresar al tercer grado y/o obtener la libertad condicional y los límites máximos de cumplimiento en prisión que, según la ley, solo se exigen en casos de

delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales [aunque es importante tener en cuenta, dadas las abundantes reformas legislativas desde 1995 hasta la actualidad, diversas cuestiones transitorias para comprender el régimen jurídico aplicable a cada caso]. Algunas de estas especificidades se aplican también incluso a personas presas que han realizado una autocrítica de su actividad terrorista, que han pedido perdón a las víctimas, incluso en encuentros restaurativos personales, que están satisfaciendo la responsabilidad civil y que se han apartado de la disciplina de la banda terrorista [grupo de presos encuadrado en la denominada “vía Nanclares”].

Esta aplicación de un régimen especial penitenciario en atención al tipo de delito (de terrorismo) y no a las características personales de cada preso y, en ocasiones, sin atender ni tan siquiera a las diferencias de gravedad entre las diversas modalidades de delitos de terrorismo, constituye una política general, colectiva, que pugna directamente contra la necesidad de considerar la ejecución penitenciaria de forma individualizada.

El consenso emergente en materia de derecho internacional de los derechos humanos relativo a las condiciones de ejecución penitenciaria y, particularmente, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto (por todos Caso Vinter y otros c. Reino Unido 2013), exigen que la aplicación del principio de reinserción y sus consecuencias lo sean de forma individualizada en función de la situación de cada preso y en concreto de su pronóstico de peligrosidad criminal. En la misma línea la Ley Orgánica General Penitenciaria española (LOGP) de 1979 consagra el sistema de individualización científica (art. 72). La Constitución Española habilita la suspensión individualizada de algunos derechos fundamentales (art. 55.2) relativos a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, pero solo en fase de investigación. Una política penitenciaria que otorga un régimen diferente y de mayor restricción de los derechos fundamentales respecto de un colectivo particular de presos no podría entonces anclarse en una interpretación analógica contra reo de la citada habilitación constitucional. Pero incluso en el caso de que se considerara una eventual cobertura de la política antiterrorista penitenciaria a la luz del art. 55.2 CE, la propia doctrina del Tribunal Constitucional (STC 25/1981) interpreta que la suspensión individual de derechos solo puede ser conforme a la constitución cuando se pueda comprobar que la actividad terrorista genera una especie de “crisis de legitimación” que pone en peligro con su actividad el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales de amplios sectores de la población. No basta de ninguna manera aludir a fines utilitarios o de mera eficacia policial como título habilitante. Con una organización terrorista en situación de alto el fuego permanente desde hace más de tres años y con una declaración por parte de los internos de compromiso con el alto el fuego permanente y de acatamiento de la legislación penitenciaria, no parece que el riesgo de la actividad criminal sea tan actual como para dar por sentado que se cumplen los presupuestos habilitantes dictaminados por el alto tribunal.

Por tanto una política antiterrorista especial y excepcional *de facto* (dispersión y clasificación sistemática en primer grado) o *de iure* (legislación y su aplicación ad hoc a grupos de internos por el tipo de delito cometido) atenta contra el consenso emergente en materia de derechos humanos respecto del entendimiento de lo que debe significar el principio de reinserción en materia penitenciaria; es contraria además a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Constitución Española e incluso contradice palmariamente el propio modelo legal de individualización científica y la prohibición de discriminación aneja (art. 3) al mismo y recogida también por la propia Ley Orgánica General Penitenciaria.

## **2.2. FINES DE LA PENA Y SU MATERIALIZACIÓN EN LA FASE DE IMPOSICIÓN DE SENTENCIA Y DE EJECUCION**

Más allá del reconocimiento del principio de reinserción como uno de los fines de la pena, se ha ido decantando e incorporando al consenso emergente del derecho penitenciario europeo una separación de los fines que deben considerarse a la hora de imponer la pena en sentencia de aquéllos que deben regir, en sentido estricto, en la fase de ejecución penitenciaria de la pena en prisión. En la sentencia se acogen los fines retributivos, de prevención general y prevención especial pero en el momento de la entrada en prisión el único fin que legítimamente debe determinar el régimen de vida es el de la reinserción. Reinserción como derecho humano de todo preso y como obligación del Estado Social que en atención al interés de evitar futuros delitos, debe hacer los esfuerzos que estén en su mano para facilitar la rehabilitación del interno. Reinserción como oferta no coercitiva para que si el proceso de reinserción es exitoso el preso pueda desarrollar en el futuro una vida responsable y libre de delito (Regla Penitenciaria Europea número 102.1 y art. 59.2 LOGP). En síntesis: los condenados son enviados a prisión como castigo no para ser castigados.

De esta nítida diferenciación de fines se derivan consecuencias particularmente respecto de cuáles pueden

---

ser los argumentos y razones que legítimamente puedan determinar la evolución y progresión del grado de tratamiento en prisión. Razones que deberán atender, más allá de un periodo mínimo de cumplimiento en los casos en que éste se considere indispensable, al principio de reinserción con base en el pronóstico de peligrosidad criminal individualizado y no a razones de retribución o prevención general. Con otras palabras, la organización de la vida en prisión y sus actividades deben diseñarse de manera que facilite y haga efectivamente posible el proceso de reinserción sin que razones puramente retributivas o de prevención general puedan convertir en imposible ese derecho o lo bloqueen hasta el punto de reducirlo a una pura quimera. De conformidad con la propia doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al menos en los casos de penas perpetuas o equivalentes, el principio de reinserción comporta no solo el derecho concreto a una eventual, pero realista, posibilidad de liberación condicional anticipada, sino a que dicha posibilidad sea confirmada o rechazada con base en la correspondiente revisión judicial. En definitiva, la eventual semi-libertad o liberación condicional para que pueda llegar a materializarse, deberá conllevar la correspondiente disponibilidad legal de un procedimiento específico de revisión judicial, rodeado de las garantías del proceso debido, en que debería comprobarse el pronóstico individualizado de reinserción como base única para la progresión de grado. No bastaría, sin embargo, para satisfacer este estándar la mera posibilidad de perdón por parte del ejecutivo.

## **Bloque B. Consecuencias**

### **2.3. ALEJAMIENTO**

Una política colectiva, no individualizada, de alejamiento sistemático de las personas presas por delitos de terrorismo de ETA de su lugar de residencia y del de sus familias entraña una violación del principio de reinserción y resulta contraria a las Reglas mínimas europeas (17.1) e incluso del espíritu que se deriva del art. 12.1 LOGP. La eventual justificación de una tal política en razones de seguridad parece además que se ha debilitado sustancialmente después de la declaración de alto el fuego permanente.

En cualquier caso, habida cuenta de la falta de cobertura legal específica respecto de esta política de facto, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Khodorkovsky y Lebedev c. Rusia 2013) se revela como más apremiante habida cuenta de que debe exigirse un control más riguroso e individualizado, caso por caso, de la actuación administrativa en este campo que debe demostrarse libre de arbitrariedad. Control de arbitrariedad que debe descender también al porqué de alejamientos que se mantienen de forma permanente sin cambios, ni revisiones de la situación, ni eventuales acortamientos parciales y progresivos de la distancia conforme avance el proceso de reinserción. La necesidad y proporcionalidad de la medida de alejamiento debería analizarse a la luz del equilibrio entre la proximidad al lugar de residencia con eventuales razones de seguridad. Un tal escrutinio debería contrastarse con hechos como la disminución objetiva de la peligrosidad exterior de estos internos en tanto miembros de una organización inactiva que asumen individualmente el alto el fuego permanente, o la disminución de su peligrosidad interior en la medida en que acaten la legislación penitenciaria. No resulta aceptable un razonamiento general de alejamiento que haga abstracción de cada situación particular o que se argumente de forma genérica con base en puras razones retributivas o de prevención general. De lo contrario la política de alejamiento se revelaría arbitraria y discriminatoria.

### **2.4. CLASIFICACIÓN EN PRIMER GRADO**

Al igual que en el caso del alejamiento, una política colectiva –no individualizada– de clasificación de las personas presas de ETA en primer grado (régimen cerrado) resulta incompatible con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El principio de proporcionalidad de la medida –primer grado– restrictiva de derechos resulta defraudado y bloqueado en su efectividad cuando la medida es general, colectiva o estándar, porque no cabe escrutar la adecuación del punto de equilibrio en el caso concreto que pueda legitimar la restricción que supone dicho régimen penitenciario. Una vez más debería ser en cada caso el pronóstico individualizado de reinserción –no el tipo de delito– la clave para determinar el grado de clasificación.

En cualquier caso, además, debería haber un mecanismo de revisión efectivo y eficaz que permitiera la progresión en grado a la luz de la propia evolución del interno. Revisión del primer grado que no puede confundirse con clasificación en régimen abierto: los requisitos para acceder a este último no pueden ser los mismos para determinar la progresión del primer grado que dependerá de que la situación de seguridad o la personalidad violenta presente un riesgo menor o una evolución favorable. Por ello el rechazo a futuro de la violencia (compromiso de abandono de la lucha armada) o la aceptación de la legalidad penitenciaria son signos inequívocos que pueden hacer decaer la necesidad de su separación del resto de reclusos.

La aplicación inicial y continuada del primer grado de tratamiento por la “sumisión a la disciplina interna” de la organización terrorista (art. 102.5 RP) no puede aplicarse en los casos de delitos “de no pertenencia” (colaboración, apología, etc) ya que en tales casos las personas no son parte de la organización. Por otra parte, las organizaciones de apoyo a los presos de ETA no son delictivas ni bandas armadas y por tanto se impone una interpretación restrictiva y pro reo a la hora de no dar tampoco por acreditada en dichos casos la mencionada “sumisión a la disciplina interna”. Resulta inaceptable una interpretación expansiva contra reo del criterio de la “sumisión” como base para extender el primer grado a todo el espectro de la denominada izquierda abertzale. La sumisión, además, no puede ser un mero criterio formal que conlleve inmediatamente el primer grado, sino que debe comprobarse que en el caso concreto determina una imposibilidad de aplicación del régimen ordinario por razones de seguridad.

En los casos extremos en que el régimen cerrado se prolongue en el tiempo, incluso años, y suponga un aislamiento de hasta 20 horas o superior, sin actividades comunes o sin posibilidad de acceso a programas que permitirían la progresión, la situación es susceptible de ser calificada de tratos inhumanos o degradantes de conformidad con el artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos. No sería inopinado exigir que una prolongación excesiva y abusiva del primer grado pudiera dar lugar a un cómputo de los días de estancia en prisión en términos de “a dos por uno”, acortando mediante beneficios penitenciarios compensatorios la duración de la pena, habida cuenta de la intensidad de la prisión en semejante régimen.

## 2.5. MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE CUMPLIMIENTO: EL PERIODO DE SEGURIDAD

En el derecho comparado del Consejo de Europa una previsión de pena privativa de libertad determinada de hasta 30 (un solo delito) y, sobre todo, de 40 años (delitos en concurso) resulta absolutamente excepcional. Bien es cierto, no obstante, que el Reino de España no contempla la pena perpetua que sí está incorporada extensamente en los ordenamientos europeos. Ahora bien, un análisis detenido de la forma efectiva de cumplimiento de las penas españolas de larga duración lleva a la conclusión de que su régimen es tan duro sino más que los de cumplimiento de la pena perpetua. Y para sostener esta afirmación es fundamental el análisis no tanto del máximo formal de duración de la prisión (que en ningún caso debería superar los 30 años como referente máximo asimismo en derecho penal internacional –art. 77.1.a. Estatuto de Roma–) sino de su mínimo de cumplimiento y de las condiciones para acceder a regímenes de semilibertad. Detengámonos por ahora solo en lo primero.

En el caso de penas perpetuas el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Vinter y otros c. Reino Unido 2013) ha situado el periodo mínimo de cumplimiento no más allá de los 25 años, aunque una pena de prisión superior a los 15 años hace muy difícil –si no imposible– la organización cabal y efectiva del proceso de reinserción en prisión.

Por ello un sistema de cumplimiento rígido que no permite la revisión del régimen de prisión y bloquea todo acceso a regímenes de semilibertad hasta el cumplimiento de un periodo “mínimo” y efectivo de 32 o 35 años (art. 76/78 CP), resulta en flagrante contradicción con el principio de reinserción. Supone una exacerbación de los fines retributivos y preventivo-generales que bloquean y anulan el proceso de reinserción hasta hacerlo desaparecer.

Más allá de los casos extremos señalados (art. 76/78 CP), el período mínimo y máximo de prisión deben marcar el terreno en el que se da el tránsito de dar por cumplidos los fines retributivos y de prevención general a la primacía –e incluso protagonismo único– del principio de reinserción. Si los mínimos de cumplimiento o periodo de seguridad se prolongan en exceso el proceso de reinserción se bloquea y convierte en imposible.

Por ello, la regulación penitenciaria debería permitir –en la misma línea seguida para el resto de presos– al menos una reversión de tales periodos de seguridad que en este momento son preceptivos –y no potestativos– precisamente solo y particularmente para los internos relacionados con terrorismo (y criminalidad organizada). La esencia del sistema de individualización científica debería permitir que la revisión judicial pudiera en cada caso cancelar el periodo de seguridad si el pronóstico de reinserción es favorable. Ello requeriría una modificación legislativa del art. 36 CP y correlativos 76/78 CP (dentro de una suerte de justicia transicional acompañante del proceso de desaparición y disolución definitiva de ETA con la posibilidad de aplicación retroactiva favorable pro reo) o en su caso, alternativamente, una interpretación expansiva pro reo del principio de flexibilidad (art. 100.2 RP). En cualquier caso periodos mínimos de cumplimiento en casos de penas privativas de libertad de larga duración no deberían superar el umbral de los 15 años con criterios de revisión no dependientes de consideraciones retributivas ni preventivo-generales.

---

En síntesis: periodos de seguridad tan largos y rígidos –no reversibles– desincentivan los procesos de reinserción y requieren, antes que su desaparición, su atemperación y flexibilización para permitir que el sistema de individualización se despliegue sobre este tipo de personas presas de acuerdo al principio de reinserción y no discriminación.

## **2.6. ABANDONO, COLABORACIÓN Y SU ACREDITACIÓN: LA DESVINCULACIÓN**

Más allá de los periodos de seguridad o tiempo mínimo de cumplimiento, se exige como requisitos adicionales los relativos al abandono y la colaboración respecto de los cuales la legislación identifica un listado abierto de posibles vías para su acreditación. Refirámonos en primer lugar a los informes técnicos de desvinculación.

Para poder establecer el estándar de desvinculación, conviene distinguir entre desvinculación en sentido estricto y desradicalización, refiriéndose la primera a la disociación de la organización a efectos de no comisión de acciones violentas (“comportamiento”) mientras que la segunda iría más allá y afectaría a un distanciamiento del grupo organizado que implica además un cambio de convicciones (“actitud”).

Requerir una desvinculación como disociación de actividades delictivas pro futuro es perfectamente razonable y entronca con la lógica del pronóstico individualizado de reinserción. Una interpretación, sin embargo, que forzara la desvinculación hasta el extremo de exigir un cambio de actitudes, resultaría intrusivo, coercitivo y vulnerador de los derechos fundamentales del interno (particularmente derecho a la libertad de conciencia e ideológica). El correlato del derecho penal democrático como derecho penal del hecho –y no de autor– debe ser un modelo penitenciario que se proyecte igualmente sobre una reintegración a la sociedad que asegure por parte del interno el respeto externo de la ley penal y no el de su foro interno. La desvinculación debe ser sobre hechos no sobre actitudes o convicciones. Una tal desvinculación se traduce en la reducción drástica o desaparición de peligrosidad criminal como base cierta y referencial para la progresión de grado.

Por ello la desvinculación, en el sentido estricto ya descrito, debe contribuir a aquilatar la formulación legal con las siguientes cautelas: la desvinculación se debe exigir esencialmente respecto de las organizaciones terroristas en sentido jurídico-penal quedando fuera cualquier otra organización del espectro sociológico e ideológico de la denominada izquierda abertzale incluidos, por ejemplo, colectivos de presos u organizaciones de apoyo a los presos; la referencia legal a los “fines” no puede suponer tampoco desvinculación ideológica en términos de desradicalización sino que debe interpretarse como desvinculación respecto del recurso a los fines y medios terroristas de forma inescindible: esto es, desvinculación del recurso organizado a la violencia para la consecución de los fines políticos de subversión del orden constitucional o alteración de la paz pública.

La certificación de la desvinculación pasa, en síntesis, por la afirmación creíble de un pronóstico de no recurso en el futuro a la violencia. Desvincularse de la organización u organizaciones se materializa cuando se cortan los lazos con la voluntad organizada de recurrir a la violencia para la consecución de fines políticos sin ulteriores exigencias de retractación ideológica o prohibiciones de simpatía frontalmente opuestas a los derechos fundamentales.

Así entendida la desvinculación en sentido estricto, por otra parte, supone ya una forma de colaboración cuyo ulterior recorrido (colaboración concreta con las autoridades, “delación”, para revelar información relevante respecto de hechos, personas...) no puede ser exigido en sede penitenciaria como elemento de bloqueo de progresión de grado. Ahora bien, una tal colaboración extraordinaria debería permitir habilitar elementos premiales como ocurre también en caso de que se produzca antes de la imposición de la pena en sentencia (art. 579.4 CP).

## **2.7. ABANDONO, COLABORACIÓN Y SU ACREDITACIÓN (II): PERDÓN, REPUDIO DE LA VIOLENCIA Y RESPONSABILIDAD CIVIL**

El abandono y la colaboración también disponen de otras vías de acreditación formalmente diferentes a la desvinculación: la declaración expresa de repudio de las actividades violentas y abandono de la violencia, por una parte, y la petición expresa de perdón a las víctimas del delito, por la otra.

Abandono de la violencia: repudio. El primero de ellos enlaza directamente con el pronóstico de peligrosidad criminal en la medida en que una tal declaración, si resulta creíble, transforma el pronóstico en uno

de índole favorable a la reintegración social para conducirse en la futura vida en libertad sin el recurso al delito o la violencia. Resulta ser el fondo –renuncia a la violencia futura– y no la forma –mediante declaración expresa– la clave que debe ser constatada y a la que cabe llegar también mediante un proceso de desvinculación.

Perdón. La petición de perdón, sin embargo, tiene más que ver con el reconocimiento del daño ya causado como elemento que también puede contribuir a revelar una transformación del sujeto respecto de su conducta futura de la que se podría concluir la desaparición del riesgo de reincidencia. No parece sin embargo aceptable una interpretación de la petición de perdón como la necesidad de que esta sea un requisito sine qua non para la progresión de grado. Tampoco sería legítimo –por intrusivo y contrario a los derechos fundamentales del interno– una exigencia coercitiva de arrepentimiento o cambio de actitud y convicciones como equivalente a la rehabilitación. La petición de perdón espontánea puede tener un valor positivo indudable y no debe de ninguna manera desincentivarse. Todo lo contrario: el perdón podría servir de base no ya a la progresión de grado sino incluso al indulto particular según las circunstancias. Pero, por el contrario, un perdón como requisito de bloqueo de la progresión de grado sería inaceptable por su interferencia en el proceso de reinserción con base en consideraciones de índole retributivo o de carácter preventivo-general.

Responsabilidad civil. El reconocimiento del daño puede manifestarse mediante dicha petición expresa de perdón o también mediante el reconocimiento y asunción de las responsabilidades civiles. Estas últimas, de cualquier manera, son también un requisito general de la ley (art. 72.5 LOGP) para progresar al tercer grado. Al igual que en el supuesto del perdón, la asunción espontánea y la actitud favorable para satisfacer las responsabilidades civiles es un aspecto positivo para la víctima que debería conllevar no solo progresión de grado sino también elementos premiales hasta el indulto particular según las circunstancias. Sin embargo, bloquear el acceso a regímenes de semi-libertad hasta que se produzca la satisfacción de la responsabilidad civil resulta tendencialmente opuesto al principio de reinserción y contradice igualmente la necesidad de que ésta –la reinserción– sea la finalidad prioritaria –y no otras de índole retributivo o preventivo-general– la única que debe ser considerada dentro de la fase de ejecución de la pena.

En el caso de las responsabilidades civiles debería producirse una modificación legislativa que flexibilizara su capacidad de bloqueo del principio de reinserción aunque la interpretación flexible de los tribunales ya, en cierto modo, ha facilitado reducir su potencial perturbador. A falta de reforma legislativa una vez más podría recurrirse, de forma alternativa, a una interpretación expansiva del modelo de ejecución flexible del artículo 100.2 RP.

## 2.8. LA SITUACIÓN EN FRANCIA

En Francia se encuentran encarceladas casi un centenar de personas relacionadas con ETA pero su situación, aunque presenta algunas similitudes respecto de la legislación y política penitenciaria española, entraña también diferencias substanciales.

Entre los aspectos comunes –y críticos– debe señalarse, en primer lugar, la política de alejamiento y dispersión que también practica el Estado francés. Y a ese respecto debe darse por reproducido aquí el punto correspondiente en que se trata su incompatibilidad con los estándares de una política penitenciaria conforme a los derechos humanos y, más aún, en las nuevas circunstancias de alto el fuego.

En segundo lugar, el estado de la interpretación respecto del primado de principio de reinserción en fase de ejecución tampoco resulta tan nítido y tiende en ocasiones a sufrir interferencias en términos de incorporación de esquemas interpretativos tributarios, como en el caso del Estado español, de consideraciones retributivas y preventivo-generales.

En tercer, y último lugar, la presencia de largos periodos de seguridad (de 18, 22 y hasta de 30 años en casos de pena perpetua e incluso periodos de seguridad permanente en ciertos casos<sup>1</sup>) resulta en los supuestos más extremos tendencialmente incompatible con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Vinter y otros c. Reino Unido 2013<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> En determinados casos el periodo de seguridad es la mitad de la pena o 2/3 (v. Art. 132-23 CP) aunque cuando se impone la pena perpetua en caso de Asesinato de un funcionario de policía o cometido por banda organizada, por ejemplo, aquel periodo puede ser permanente. Véase el Anexo 4 para más detalle.

<sup>2</sup> Aunque recientemente, de conformidad con el caso Bodein contra Francia 2014 el tope de 25 años establecido en Vinter se computa a partir del momento de la condena por lo que dicho plazo, al no tener eventualmente en cuenta el tiempo discurrido en prisión provisional, podría llegar a ser más largo. Véase el Anexo 4 para más detalle.

---

La gran diferencia respecto de la normativa española, no obstante, debe situarse en la ausencia de un tratamiento particular y especial de política penitenciaria ad hoc para las personas presas por delitos de terrorismo en relación con ETA. Desde luego que existe una política antiterrorista especial y agravada en el campo sustantivo y procesal, así como jurisdicciones especializadas y centralizadas en París, también en lo que concierne a la aplicación de las penas (Art. 706-22-1 CPP y art. D. 49-75 CPP). Pero en este último caso, las particularidades procesales no afectan per se a las condiciones de fondo para acceder a medidas de individualización. Ello lleva a aplicar en el proceso de reinserción prácticamente los mismos requisitos que se aplican a los demás presos y que, en esencia, se cifran en un cierto paso del tiempo antes de poder progresar a regímenes de semi-libertad (normalmente en torno a la mitad del tiempo de la pena con las excepciones de algunos periodos de seguridad excepcionalmente largos ligados a algunas modalidades de pena perpetua); y un pronóstico de peligrosidad individualizado que se encuentra desde el punto de vista legislativo descargado de requisitos adicionales (abandono, colaboración, perdón, etc...) que pudieran bloquear dicho proceso. Los tales requisitos adicionales, en su caso, despliegan más bien efectos premiales antes que de bloqueo evitando en este sentido convertir el proceso de reinserción en uno coactivo y, por ende, intrusivo e incompatible con los derechos fundamentales del interno.

Por último, conviene hacer referencia a una cuestión que se deriva de la implicación transfronteriza de los delitos de terrorismo cometidos por miembros de ETA a un lado y al otro de la frontera. Cuando hay condenas o procesos judiciales en ambos países, hasta ahora la regla general era que cuando se producía la entrega a España las penas ya cumplidas en Francia no se tomaban en consideración a efectos de acumulación y limitación en supuestos de multidelinuencia aun cuando se diera la necesaria conexidad al respecto [en condenas de otros países, como Tailandia o Andorra, el TS sí había admitido la acumulación]. Con otras palabras, en vez de considerar las condenas ya impuestas y cumplidas en Francia de conformidad con la Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2008, en España aquellas se ignoraban ya que la citada Decisión Marco no había sido traspuesta. El Tribunal Supremo español (STS 186/2014, de 13 de marzo) parecía que iba a aclarar esa situación de forma definitiva con un pronunciamiento favorable a la acumulación, pero recientemente por LO 7/2014, de 12 de noviembre y Ley 23/2014, de 20 de noviembre, se limita drásticamente dicha posibilidad y en cualquier caso quedan excluidas de la misma las condenas dictadas en Francia con anterioridad al 15 de agosto de 2010 (art. 14 y Disposición adicional única LO 7/2014; art. 86 y Disposición transitoria primera Ley 23/2014). La consecuencia de todo ello es que los límites máximos de cumplimiento (20, 25, 30 o 40 años) de hecho se han visto, y se seguirán viendo, rebasados de facto porque su cumplimiento se anuda, sin descontarlos, a los años de prisión ya cumplidos previamente en Francia antes de la entrega a España.

## **2.9. LAS VÍCTIMAS**

Las víctimas del terrorismo han visto reconocido un conjunto amplio de derechos de conformidad con la normativa europea (Directiva 2012/29/UE) y estatal (con un estatus particular y reforzado en el caso de España: Ley 29/2011 y complementado por normas autonómicas; normativa general del CPP –Código Procesal Penal– para todas las víctimas en el caso de Francia).

En fase de ejecución, sin embargo, sus derechos deben configurarse y equilibrarse de tal manera que no interfieran en el proceso de reinserción. No existe impedimento alguno, todo lo contrario, a proveer en tal fase la información necesaria a las víctimas del delito y adoptar las medidas oportunas para que una eventual liberación –anticipada o no– no entrañe ninguna puesta en peligro de las mismas. Pero más allá de los derechos de información y las cautelas de seguridad no cabe conceder a las víctimas la capacidad legal de bloquear el proceso de reinserción.

De forma complementaria a la idea señalada, debe añadirse que, no obstante, debe promocionarse en la fase penitenciaria cualquier comportamiento y/o actitud por parte de los autores del delito que potencialmente sea positivo y reparador para las víctimas. Programas generales de reparación material o simbólica, incluidas mediaciones o intervenciones en la línea de la justicia restaurativa, satisfacción de las responsabilidades civiles, incluso peticiones de perdón, asunción expresa de responsabilidad, arrepentimiento y autocrítica por el daño causado (siempre que se pueda garantizar el carácter no coactivo de los mismos) son todos comportamientos a promocionar y a valorar para la concesión de beneficios extraordinarios –incluido el indulto particular. No, por el contrario, como elementos a exigir de manera forzada y condicionada a que, de no darse, pudiera bloquearse el progreso a regímenes de semi-libertad. La posibilidad, por tanto, de que la víctima pudiera personarse como parte en fase de ejecución con capacidad de impugnación de decisiones relativas a la progresión de grado debería contemplarse como una interferencia inaceptable en el derecho de reinserción.

---

## Bloque C. A modo de síntesis: propuesta final

### 2.10. REFORMA, REINTERPRETACIÓN Y REFLEXIÓN FINAL

**1. De lege ferenda.** Una toma en consideración hasta sus últimas consecuencias del primado de los principios de reinserción individualizada y de no discriminación, debería llevar a modificar por vía de reforma legislativa, algunos aspectos de la legislación penitenciaria española que, fundamentalmente, fueron incorporados por Ley Orgánica 7/2003 del “cumplimiento íntegro y efectivo” de las penas. En concreto debería flexibilizarse la regulación sobre el periodo de seguridad para en ocasiones reducir su enorme duración y, en general, convertir su aplicación en una de índole potestativa –y no preceptiva– que permita así su reversibilidad a la luz de la evolución del pronóstico de peligrosidad criminal. En cualquier caso periodos de seguridad obligatorios superiores a 15 años resultan inaceptables como también penas máximas más allá de los 30 años de prisión.

En la misma línea, la regulación tanto de la responsabilidad civil como de los requisitos de abandono y colaboración junto a su formas tasadas de acreditación, deberían orientarse a un único denominador común: la constatación de que el interno abandona la violencia y el recurso al delito quedando en situación de reintegrarse a la sociedad para conducir una vida en libertad responsable y desvinculada de la organización terrorista y su programa de usar vías criminales para la consecución de objetivos políticos. Todo lo que vaya más allá de ese abandono de la violencia a futuro y de la disociación en sentido estricto: así, conductas de petición expresa de perdón, arrepentimiento, reconocimiento del daño, actitud favorable a la satisfacción de responsabilidades civiles, colaboración activa con las autoridades, etc...son todos aspectos a ser promocionados en el proceso de reinserción individualizado pero no de forma coactiva bajo la amenaza legal de bloqueo de la progresión en grado. Dicha coacción legal convierte a la reinserción en rehabilitación forzada, intrusiva y laminadora de los derechos fundamentales del interno.

En la misma línea, las políticas sistemáticas de alejamiento y de clasificación en primer grado deberían abandonarse y dar paso, en su caso, a su transformación en medidas individuales donde quepa su justificación con base en una peligrosidad interna y/o externa constatada. Su mantenimiento viola la doctrina de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Las reformas legales acompañarían el modelo penitenciario español y su interpretación al emergente consenso del derecho internacional de los derechos humanos dentro del espacio geográfico regional del Consejo de Europa. Dichas reformas, de la misma manera, podrían servir, más allá de las razones de principio (reinserción y no discriminación) expuestas, a modo de propuesta de justicia transicional pro activa en el proceso de desaparición y disolución definitiva de ETA que adaptara así el Derecho a la nueva situación tras el cese definitivo de la violencia declarado a finales de 2011.

**2. De lege lata.** De forma alternativa a una reforma legislativa, los mismos objetivos (asunción hasta sus últimas consecuencias del principio de reinserción y no discriminación) deberían poder alcanzarse mediante una interpretación pro reo que hiciera uso del modelo flexible de ejecución penitenciario más allá de la clasificación inicial (art. 100.2 RP). Esta sería la vía para atemperar los periodos de seguridad y mínimos excesivos y para asegurar que el conjunto de requisitos y modos de acreditarlos se reconducen no a un conjunto acumulado de obstáculos que bloquean efectivamente el proceso de reinserción sino a una vía de constatación y promoción del abandono efectivo e individual de la violencia con disociación en sentido estricto. De la misma forma, debería llevarse a cabo una desactivación *de facto* de la política de alejamiento o de clasificación en primer grado.

Esta interpretación debe ser compatible con una multiplicación de los espacios para que conductas pro-víctima y prosociales (perdón, arrepentimiento, reconocimiento del daño, satisfacción de la responsabilidad civil, justicia restaurativa, mediaciones...) en el ámbito penitenciario tengan a su vez la posibilidad de desplegarse. Tales conductas son positivas y para su materialización y promoción se deberían habilitar también beneficios penitenciarios que –a día de hoy– están prohibidos por ley para los internos por delitos terroristas (salvo el indulto particular). Un cierto periodo de tiempo en prisión y abandono con desvinculación es la base del proceso de reinserción de cara a su progresión en grado: más allá debe quedar expedito el campo para mecanismos premiales adicionales.

---

### 3. Reflexión final: tiempo para el derecho

La actitud de ETA como organización y la de sus miembros frente a la política penitenciaria ha sido durante demasiado tiempo la de una utilización de este campo como lucha política contra el Estado. Esta lógica ha marginado también, como efecto colateral, las posibilidades de hacer efectivos los derechos incluso por vía judicial y así poder objetar adecuadamente las decisiones adoptadas en sede penitenciaria. La pasividad jurídica efectiva de las personas presas por delitos de terrorismo de ETA ha evitado que se haya podido dar una oportunidad a que el Derecho y, en particular, el emergente derecho internacional de los derechos humanos a este respecto, pudiera desplegarse y contrastarse con la legislación penitenciaria y su aplicación. La aceptación de la legislación penitenciaria anunciada por representantes de una gran mayoría de dichos internos debería abrir una nueva etapa. Es el tiempo del Derecho como mecanismo de resolución de conflictos, que debería contribuir a hacer desaparecer la tentación de usar la política penitenciaria para fines distintos de aquellos que se derivan del principio de reinserción como consenso indiscutible del derecho penitenciario europeo.

## ANEXOS

---

**Anexo 1** Informe Preliminar (J.M. Landa –coord–; J. Echano, X. Etxebarria, E. Garro).

**Anexo 2** Comments on the Report on the current state of penitentiary law and its application to crimes of terrorism by ETA (F. Dünkel, T. Lappi-Seppälä, L. Lazarus).

**Anexo 3** Comentarios sobre el Informe Preliminar (J.M. Gómez-Benitez).

**Anexo 4** *Comentarios en relación con la situación penitenciaria de miembros de ETA. Perspectiva comparativa* (A. Gogorza).





---

# Documento 5

---

Documento informativo sobre  
**beneficios penitenciarios legales**  
a los que las personas presas  
pueden optar

---



---

Documento informativo sobre **beneficios penitenciarios legales** a los que las personas presas pueden optar

---

**Abril de 2016**

Secretaría General para la Paz y la Convivencia

---

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Bakagintza eta Bizikidetzarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General  
para la Paz y la Convivencia



El Reglamento Penitenciario enumera en su artículo 4 los derechos de las personas presas y, entre estos, figura el derecho a los beneficios penitenciarios previstos en la legislación. En esencia y en relación con un proceso de resocialización, las personas presas tienen derecho a la progresión de grado, a permisos y a la libertad condicional. Todo ello, lógicamente, cuando se cumplen determinados requisitos. Uno de ellos es que la posibilidad de ejercer estos derechos sea solicitada por la persona presa.

---

## 1. Progresión de grado

---

La Junta de Tratamiento de cada cárcel clasifica a las personas presas en tres grados penitenciarios. En el momento del ingreso en prisión, la dirección de cada centro asigna al preso el grado en que quedará clasificado.

- El primer grado, o régimen cerrado, establece medidas estrictas de control y seguridad. Mientras la persona presa esté en este régimen, no puede acceder ordinariamente a beneficios penitenciarios o permisos.
- El segundo grado, o régimen común, permite disfrutar de salidas puntuales de prisión, si la persona presa ha cumplido la cuarta parte de la condena y no registra mal comportamiento, ni existe riesgo de fuga.
- El tercer grado, o régimen abierto, permite a la persona presa desarrollar un régimen de vida en semilibertad, una vez ha cumplido la mitad de la condena. Tiene la posibilidad de disfrutar de salidas y permisos para completar su proceso de reinserción mediante actividades de formación o laborales.

La persona presa puede solicitar la progresión de grado en cualquier momento. La Junta de Tratamiento de cada cárcel revisa esta clasificación cada seis meses (cada tres en el caso de los clasificados en primer grado). Si la solicitud es denegada el interno puede recurrir la decisión ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

### 1.1. Progresión de primer a segundo grado

En la práctica, en el caso de personas presas condenadas por delitos de terrorismo, y siempre que no se acumulen sanciones por mal comportamiento, el requisito básico para progresar de primer a segundo grado es poner de manifiesto el compromiso con las vías pacíficas y democráticas, y la desvinculación con cualquier estrategia de violencia.

---

El interno debe solicitar la progresión de grado a la Junta de Tratamiento de su Centro Penitenciario. Si esta es denegada, puede dirigir un escrito al Juez Central de Vigilancia Penitenciaria, recurriendo su clasificación en primer grado mediante un escrito que explicita su compromiso con la paz. Para esta gestión no es necesario el concurso de un abogado, el interno lo puede hacer de forma directa.

Algunos internos clasificados en primer grado hacen régimen de vida de segundo grado. Si esto es así, es conveniente hacerlo constar en el recurso que se dirige al Juez Central de Vigilancia Penitenciaria.

## 1.2. Progresión de segundo a tercer grado

La progresión de segundo a tercer grado se puede solicitar una vez se ha cumplido la mitad de la condena. El procedimiento es el mismo que en el caso anterior. En última instancia, la persona presa puede solicitarla ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria. La ejecutoria habitual en estos casos se basa en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Poner de manifiesto la disposición a hacer frente a la responsabilidad civil.
- Expresar el reconocimiento del daño causado a las víctimas.
- Manifiestar la renuncia expresa a la violencia.

En este sentido, cobra valor, como declaración de referencia, el contenido del reciente Acuerdo de Conformidad suscrito por los acusados en el caso ANV/PCTV con la Fiscalía de la Audiencia Nacional: *“Quiero añadir mi compromiso con la renuncia a cualquier actividad relacionada con el uso de la violencia, queriendo que este reconocimiento contribuya a la reparación a las víctimas del terrorismo por el daño y sufrimiento que les ha causado”*.

## 1.3. Programa específico de tratamiento a través del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario

El Reglamento Penitenciario, en su artículo 100.2 contempla la posibilidad de combinar aspectos del segundo y del tercer grado, sin que sea necesario tener cumplida la mitad de la condena. Su objetivo es flexibilizar e individualizar el sistema de grados, de modo que el proceso de reinserción pueda adecuarse mejor a las necesidades de cada caso.

La aplicación de este artículo debe fundamentarse en base a la necesidad de desarrollar un programa específico que, por razones formativas, laborales o de otro tipo, haga necesario un régimen de semilibertad. Esta medida requiere la posterior aprobación del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

En los precedentes de aplicación práctica de este artículo a condenados por delitos de terrorismo, se han tenido en cuenta requisitos similares a los que se plantean para la progresión de segundo a tercer grado, salvo haber cumplido la mitad de la condena.

---

# 2. Permisos

---

Los permisos penitenciarios pueden ser comunes o extraordinarios. Los ordinarios pueden ser de 36 días al año para los presos en segundo grado, o de 48 días para los que se encuentren en tercer grado. Los permisos extraordinarios se reservan para situaciones y contingencias específicas por motivos de salud, accidente o luto familiar, bodas, maternidad... y su duración depende de cada circunstancia.

El derecho a disfrutar de permisos penitenciarios establece como requisitos básico haber cumplido la cuarta parte de la condena, estar clasificado en segundo grado y acreditar una buena conducta. En los precedentes prácticos de concesión de permisos a personas presas condenadas por delitos de terrorismo se han establecido los mismos requisitos que para la progresión de segundo a tercer grado.

### 3. Libertad condicional

---

La Libertad Condicional es una forma específica de cumplimiento de la pena. Los requisitos objetivos para acceder a la misma son encontrarse en tercer grado, y haber extinguido las tres cuartas partes de la condena. Los requisitos subjetivos son haber observado buena conducta y contar con un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social. En la práctica, esto significa consolidar los compromisos establecidos para progresar de segundo a tercer grado y profundizar en ellos.

Cuando el penado reúne estos requisitos objetivos y subjetivos, la Junta de Tratamiento debe elevar al Juez de Vigilancia Penitenciaria el correspondiente expediente de Libertad Condicional. Los casos con una consideración especial para la concesión de la Libertad Condicional son los de enfermos graves e incurables y personas mayores de 70 años.

En definitiva y en los casos de personas presas condenadas por delitos de terrorismo, el proceso de progresión de grados hasta la libertad condicional supone evidenciar que, con respecto al futuro, la persona presa asume un compromiso definitivo con las vías pacíficas y democráticas; con respecto al presente, expresa una voluntad de reparación a las víctimas; y, con respecto al pasado, hace suyo un distanciamiento autocrítico en relación con el delito cometido, especialmente si este ha supuesto vulneración de derechos humanos.

---

## Cuatro factores que pueden contribuir a los procesos de resocialización

---

En la promoción de una nueva política penitenciaria buena parte de la responsabilidad recae en la Administración del Estado. Sin embargo, hay factores que están en manos de las personas presas y también de ETA y de su entorno político. Factores que pueden contribuir a eliminar obstáculos y pretextos, y que pueden favorecer el desarrollo práctico de una nueva orientación práctica de las políticas penitenciaria y de resocialización. En este apartado se mencionan cuatro:

- 1.** Seguir manteniendo hoy la decisión del colectivo de presos de negarse a solicitar beneficios penitenciarios y a explorar las posibilidades legales e individuales que, mediante la progresión de grados, ofrece el Reglamento Penitenciario, además de ser difícilmente comprensible, es un obstáculo objetivo. Superar esta decisión constituiría un factor de cambio positivo de la situación.
- 2.** Según expertos juristas, un desarme total e incondicional y, todavía más, la disolución de ETA, constituirían un hecho que jurídicamente habría de interpretarse como una forma de colaboración con las instituciones y de desmarque colectivo de la estrategia de la violencia de carácter definitivo. Todo ello tendría una innegable incidencia en la valoración del pronóstico de los procesos de reinserción y resocialización.
- 3.** Las personas presas han formado parte de un movimiento que ha compartido una estrategia colectiva de justificación política del uso de la violencia en el pasado. No parece lógico que cada persona presa quede sola, ahora, ante la reflexión crítica que sobre ese pasado le pide el tratamiento penitenciario. Al contrario, sería muy relevante que ese movimiento político hiciera una valoración autocrítica sobre las violaciones de derechos humanos provocadas en el pasado, que sea útil a los procesos de resocialización, y a la que cada preso/a pudiera acogerse si lo desea.
- 4.** Como se ha señalado ya, otro factor que podría ayudar de manera importante a avanzar en los procesos legales de resocialización es que cada persona presa manifieste con sus propias palabras, y de una u otra manera, una reflexión de futuro, de presente y de pasado. Con respecto al futuro, un compromiso definitivo con las vías pacíficas y democráticas; con respecto al presente, una voluntad de reparación a las víctimas; y, con respecto al pasado, un distanciamiento autocrítico en relación con el delito cometido, especialmente si este ha supuesto vulneración de derechos humanos.



---

# Documento 6

---

**Reinserción y justicia  
restaurativa** en las  
políticas de convivencia  
del Gobierno Vasco

---



Congreso Europeo  
"Justicia Restaurativa y Terapéutica:  
hacia innovadores modelos de justicia"

---

# Reinserción y justicia restaurativa en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco

---

Ponencia de **Jonan Fernandez**  
Secretario General para la Paz y la Convivencia del  
Gobierno Vasco



Donostia / San Sebastián, 16, 17 y 18 de junio de 2016

---

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA  
Bakegintza eta Bizikidetzarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General  
para la Paz y la Convivencia



---

# Primera parte. Apuntes introductorios

---

## 1. Contexto

El contenido de esta ponencia se sitúa en un contexto muy específico. Hace cinco años, ETA anunció, después de cinco décadas, el cese del terrorismo. Desde entonces, el Gobierno Vasco está desplegando políticas públicas orientadas a consolidar la paz y normalizar la convivencia.

La historia de la violencia ha dejado tras de sí una terrible estela de dolor, sufrimiento, injusticia y víctimas. La respuesta a los derechos de las víctimas ha adquirido una importancia decisiva en el proceso de paz y convivencia que desarrolla la sociedad vasca. Desde 1990, ha tenido un protagonismo creciente. Antes, las víctimas padecieron abandono y desatención. Hoy todavía siguen abiertos importantes debates sobre la armonización de políticas públicas de víctimas y de convivencia.

Por otra parte, en estas últimas décadas, el número sostenido de personas presas encarceladas por pertenencia o colaboración con ETA ha oscilado entre las 500 y las 900 personas. Hoy quedan en la cárcel alrededor de 360. La política penitenciaria, en general y de reinserción en particular, ha sido a lo largo de los últimos veinte años una materia objeto de importante controversia. Hoy sigue teniendo una gran influencia en el proceso de normalización de la convivencia.

En junio de 2016, afortunadamente, la violencia de ETA es un mal recuerdo del pasado. Este hecho implica la desaparición del riesgo de reincidencia, algo de importancia decisiva tanto para el derecho a las garantías de no repetición que corresponde a las víctimas como para la política penitenciaria y de reinserción.

Este es el contexto específico en que nos encontramos. Una pregunta de proyección estratégica que cabe hacerse en este contexto es si, en este momento crucial de la historia de Euskadi, las políticas de víctimas y las políticas de reinserción han de constituir un choque de perspectivas o, por el contrario, pueden gestionarse en clave de confluencia y convivencia.

En esta ponencia se trata de explicar cómo plantea el Gobierno Vasco hacer de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia para la sociedad, y de confluencia para las víctimas. En ese marco, la justicia restaurativa juega un papel fundamental.

## 2. Antecedentes

El 26 de noviembre de 2013, el Gobierno Vasco aprobó el “Plan de Paz y Convivencia 2013-16. Un objetivo de encuentro social”. Entre sus 18 iniciativas, y en materia de política penitenciaria y reinserción social, contiene la previsión de desarrollo de un programa orientado a facilitar procesos legales de resocialización de personas presas que se denomina Hitzeman.

El 1 de octubre de 2014, la Secretaría General para la Paz y la Convivencia presentó el documento “Hitzeman y abrió un período de cinco meses para recoger aportaciones y sugerencias de mejora del documento. La principal conclusión de este proceso fue que, antes del pleno despliegue del Programa Hitzeman, procedía una fase de experiencia piloto.

Desde marzo de 2015, se ha venido desarrollando un trabajo de pilotaje en dos ámbitos. Por un lado, un grupo de juristas y expertos/as, en contacto con personas presas y expresas, ha trabajado en la elaboración de un modelo de protocolo de seguimiento a procesos de reinserción. Por otro lado, en el seno del Gobierno Vasco, una mesa interdepartamental ha estudiado, con casos prácticos, la perspectiva asistencial de los procesos post-penitenciarios de reintegración social.

---

### 3. Hipótesis de trabajo

En este contexto de antecedentes, y teniendo en cuenta la relevancia específica que esta materia tiene para la sociedad vasca, la hipótesis de trabajo que asume el Gobierno Vasco es que en Euskadi el impulso de una política penitenciaria y de reinserción, acorde a la legalidad constitucional y al momento histórico en que esta ha de aplicarse, debe contar con cobertura normativa de un decreto que la regule.

Esa norma deberá establecer las actuaciones que, en materia de reinserción y reintegración social de personas presas, podrá desarrollar el Gobierno Vasco. Al final de esta Legislatura, este es el proyecto que el Gobierno Vasco deja preparado para su eventual despliegue en la próxima Legislatura.

Esta norma debería abordar dos ámbitos: la vertiente de la reinserción que necesariamente debe iniciarse cuando la persona presa todavía está en la cárcel y que ha de promover los valores de compromiso con los derechos humanos, la paz, la convivencia, el pluralismo y los principios democráticos; y la vertiente de la reintegración social que se despliega cuando la persona presa empieza a salir en libertad y que ha de centrarse en los aspectos más asistenciales de su resocialización post-penitenciaria.

### 4. Definiciones

• A los efectos de este eventual proyecto de norma se distinguen dos conceptos que definen dos tipos de actuación diferenciados y complementarios: *reinserción* y *reintegración*.

-Reinserción (*Proyecto* de). Hace referencia al impulso de procesos legales que, mediante la acreditación de un distanciamiento crítico con respecto al delito cometido, el reconocimiento del daño causado a las víctimas y el compromiso con la paz y la convivencia, permitan a la persona condenada por un delito de terrorismo avanzar en su proceso de resocialización.

-Reintegración (*Programa* de). Hace referencia a la promoción de procesos post-penitenciarios de apoyo asistencial que, desde el punto de vista de las necesidades materiales, pueda presentar una persona presa en su proceso de salida de prisión para su adecuada adaptación a la vida social.

### 5. Acotaciones

Esta ponencia y el proyecto de norma que describe tiene dos vertientes: el acompañamiento institucional a itinerarios de reinserción, y el apoyo asistencial a la reintegración social post-penitenciaria. Todo ello tiene una relación directa, aunque no exclusiva, con la existencia en el caso vasco de un importante número de personas presas condenadas por delitos de terrorismo.

El acompañamiento institucional a itinerarios de reinserción, mediante este eventual proyecto de decreto, se circunscribe al caso de personas encarceladas específicamente por delitos de terrorismo. Esto es así porque, en este momento, la propia legislación establece de un modo excepcional requisitos diferenciados para las personas condenadas por este tipo de delitos.

Sin embargo, cualquier previsión de apoyo asistencial a la reintegración social post-penitenciaria que contemple esa norma será de aplicación a personas condenadas por cualquier otro delito, siempre que se cumplan los requisitos equivalentes.

### 6. Puntos de partida

Tres puntos de partida definen el *desde dónde* se plantea el Gobierno Vasco la opción de impulsar y aprobar una herramienta normativa para la reinserción y reintegración de las personas presas. Constituyen tres perspectivas. La primera tiene que ver con la ética de la segunda oportunidad, la segunda con el valor superior de la convivencia, y la tercera con el marco de la justicia restaurativa.

### ***6.1. La perspectiva de las personas presas, la ética de la segunda oportunidad***

La ética de la segunda oportunidad es el primer punto de partida en el que se sitúa el impulso de este proyecto de norma. Este punto de partida ofrece una posibilidad de acercamiento a la cuestión de la reinserción desde la perspectiva de las personas presas.

Paradójicamente, el sistema democrático y su legislación están contruidos sobre el principio de desconfianza en la condición humana. La mayor parte del contenido de las leyes se configura en previsión y como límite ante sus comportamientos más negativos. Sin embargo, la reinserción es una de esas pocas instituciones legales que deposita un margen de esperanza en lo mejor de la condición humana, en su capacidad de autocrítica y rectificación. Se basa en la ética de la segunda oportunidad.

La reinserción es un principio constitucional que ofrece esa segunda oportunidad a quien ha cometido delitos. La cadena perpetua o la pena de muerte niegan esta posibilidad. Articular políticas públicas de promoción de la reinserción tiene un profundo significado ético, político y pro-social. Contribuye a hacer sociedades más humanizadas, integradas, democráticas y con menor desigualdad.

Las políticas de reinserción son muy importantes. Forman parte de aquello que hace que la política responda a su más noble misión. Por este tipo de razones, el Gobierno Vasco está comprometido con una nueva política penitenciaria y promueve, en la medida de sus posibilidades, las vías legales de reinserción.

### ***6.2. La perspectiva de la sociedad, el valor de la convivencia***

En democracia, toda actuación política se ordena en última instancia al logro de un objetivo con valor superior: una convivencia justamente conciliada. Una convivencia conciliada es valor, objetivo y principio de un proyecto democrático. La política penitenciaria y de reinserción debe formar parte de una política pro-social y de convivencia, con más motivo aún en una sociedad que ha padecido una vivencia sostenida de violencia y división.

En este marco debe situarse el segundo punto de partida de este proyecto de norma sobre reinserción y reintegración social de personas presas. El valor de la convivencia permite una aproximación a esta cuestión desde la perspectiva de la sociedad.

La legalidad y el más amplio consenso posible deben ser los pilares en los que repose una política penitenciaria que sea también política de convivencia. Sobre esa base, las instituciones, los partidos políticos, la sociedad civil organizada y la propia ciudadanía deben acompañar este proceso de normalización política, penal y penitenciaria y de resocialización de personas presas.

El Gobierno Vasco tiene la voluntad de promover una política penitenciaria y de reinserción que desarrolle los principios legales y constitucionales a los que está orientada. Es decir, hacia la función reeducadora y resocializadora de la pena. Su objetivo es consolidar la normalización social y política de la sociedad vasca, haciendo de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia y de construcción del futuro, sobre la base del respeto a los derechos humanos, a los principios democráticos y al pluralismo.

### ***6.3. La perspectiva de las víctimas, el marco de la justicia restaurativa***

El tercer punto de partida tiene en la perspectiva de las víctimas su eje central. La política penitenciaria y los derechos de las víctimas no pueden gestionarse en clave de colisión, sino de confluencia. Su punto de encuentro debe ser la convivencia. El límite que no puede rebasarse es la impunidad. Desde este punto de vista, la justicia restaurativa es inspiración de una forma innovadora de entender la justicia y de responder a los derechos de las víctimas

La justicia restaurativa es un proceso que permite identificar aquellas palabras o acciones que pueden ser dichas o hechas para reparar en la medida en que sea posible el daño cometido por un delito. Se establece para ello una relación o interacción entre aquellos que han sido dañados y aquellos que

---

han infligido el daño. En este contexto, las víctimas tienen la oportunidad de participar en la decisión acerca de cómo el ofensor deberá reparar el mal causado.

La experiencia de escucha a las víctimas en el caso vasco nos permite identificar un principio general de reparación. El principal daño (reparable) que se ejerce sobre las víctimas es otorgar a la agresión producida un valor mayor que el de la vida de la persona asesinada o agredida. La principal acción de justicia reparadora o restaurativa que una víctima puede recibir, en este sentido, es escuchar de quien le infligió el daño que lo que le hicieron no tuvo justificación, ni sentido alguno de valor mayor que la vida de cada una de las víctimas.

Esta es una forma de restaurar y reparar a las víctimas reconociendo la injusticia del daño que se les causó. Esta autocrítica es el principal punto de partida de un proceso de justicia restaurativa. Además, este distanciamiento crítico con respecto del delito cometido es el mejor indicador de un pronóstico favorable a la reinserción. Todo ello permite desarrollar y aplicar la justicia restaurativa o reparadora en el marco concreto del caso vasco. Este enfoque juega una función neurálgica en las políticas de convivencia del Gobierno Vasco y en su política de promoción de la reinserción.

---

## **Segunda parte.** Bases para una norma que regule las políticas de convivencia del Gobierno Vasco en materia de reinserción

---

Esta ponencia sintetiza las conclusiones del conjunto de precedentes y trabajos impulsados desde 2014 por la Secretaría General para la Paz y la Convivencia en materia de reinserción y dentro del Programa Hitzeman. Su contenido, a partir de este punto, puede considerarse la base de un proyecto de Decreto que regule las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia de reinserción y reintegración.

### **1. Propuestas para la exposición de motivos**

---

Durante las dos últimas décadas, en el caso de los presos y presas de ETA, la política penitenciaria ha sido utilizada como una herramienta más de la lucha contra el terrorismo. En base a este objetivo, se han justificado medidas como el alejamiento y la dispersión, o la aprobación en 2003 de varias leyes orgánicas que han alargado las penas hasta máximos que lindan con la cadena perpetua y que condicionan, de un modo particular, la ejecución penitenciaria y los procesos de reinserción para personas condenadas por delitos de terrorismo.

Desde octubre de 2011, la amenaza del terrorismo ha desaparecido definitivamente de la política vasca. Si la política penitenciaria ha sido durante años una herramienta al servicio de la lucha contra el terrorismo, parece lógico que ahora, cuando el terrorismo ha acabado, forme parte de una política orientada a la convivencia, y ello no solo porque se haya producido este cambio histórico sino porque constitucionalmente queda establecido que la función de la pena debe ser la reeducación y la resocialización. Es decir, proyecto prosocial de convivencia y de integración.

Sin embargo, desde el final del terrorismo en 2011, no ha habido por parte de la Administración del Estado replanteamiento alguno de la política penitenciaria. A pesar de los requerimientos y propuestas que el Gobierno Vasco ha realizado en este sentido, durante estos años, la política penitenciaria ha continuado desarrollándose como si ETA continuara actuando.

Desde la perspectiva de la realidad interna de la sociedad vasca, la política penitenciaria y el impulso de políticas de reinserción tienen una importante incidencia en el marco de convivencia. Entre otras razones, porque estos procesos implican abordar un ejercicio sociopolítico de revisión crítica del pasado que es fundamental en la construcción de la memoria y la convivencia, así como para la reparación moral a las víctimas.

Por estos motivos, el Gobierno Vasco y las instituciones vascas han manifestado reiteradamente su voluntad de promover una nueva política penitenciaria y de resocialización, basada en los principios legales de individuación, humanidad y reinserción.

---

El Estatuto de Gernika prevé la transferencia de la competencia de los centros penitenciarios al Gobierno Vasco en cumplimiento de lo que establecen sus artículos 10.14 y 12.1. Cuando han pasado 37 años desde la aprobación de esta Ley Orgánica, todavía sigue sin hacerse efectivo el traspaso de esta competencia. A pesar de ello, el Gobierno Vasco dispone en este contexto de capacidades que, aunque limitadas, le permiten actuar.

En concreto, y hasta que no se disponga del traspaso efectivo de esta competencia, el Gobierno Vasco puede promocionar, de acuerdo con la persona presa, actividades orientadas tanto a su reinserción, como al apoyo asistencial a su reintegración social.

Desde el punto de vista de la reinserción, esta norma explicitará, con detalle, el proceso que la persona presa podrá seguir con el acompañamiento del Gobierno Vasco hasta que un comité experto esté en condiciones de emitir un informe favorable al pronóstico de reinserción. Este informe constituirá la base de un dictamen oficial que el Gobierno Vasco dirigirá a la Junta de Tratamiento de la prisión y al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. La persona presa que haya decidido participar voluntariamente en este proceso podrá utilizar este informe como prueba pericial que acompañe su solicitud de progresión de grado y de otras medidas tendentes a su reinserción.

Desde el punto de vista de la reintegración social, la norma definirá los recursos asistenciales que, en materia de vivienda, formación y capacitación laboral, orientación y acompañamiento para el empleo, sanidad y asistencia social, y en igualdad de oportunidades con otros colectivos en riesgo de exclusión, podrá poner a disposición de las personas que, al salir de prisión, se hallen en situación objetiva de necesidad.

Los objetivos de este proyecto de norma se sintetizan en cuatro conceptos: legalidad, justicia restaurativa, víctimas y convivencia. En primer lugar, el objetivo del Gobierno Vasco es promover una política penitenciaria y de reinserción alineada con el derecho internacional de los derechos humanos que desarrolle los principios legales y constitucionales a los que está orientada. Es decir, hacia la función reeducadora y resocializadora de la pena, como parte de una política prosocial y de convivencia.

Situar la política penitenciaria y de reinserción que impulsa el Gobierno Vasco en el marco de las corrientes europeas de justicia restaurativa es el segundo objetivo de este proyecto de norma. La Directiva 29/2012 de la UE por la que se establecen las normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección a las víctimas de los delitos, contempla expresamente, dentro del concepto de justicia restaurativa, las distintas posibilidades de interacción entre la víctima y el infractor en clave de reparación del daño causado. El Estatuto de la Víctima del Delito incorpora al derecho interno esta directiva, que es de obligado cumplimiento desde noviembre de 2015. En concreto, el objetivo es desarrollar lo que esta directiva europea establece, aplicándolo al caso de aquellas personas presas condenadas por delitos de terrorismo que, estando en procesos de reinserción, lo acepten libremente.

En conexión directa con el anterior, el tercer objetivo es contribuir a la reparación de las víctimas mediante políticas públicas de convivencia que certifiquen la deslegitimación de cualquier forma de terrorismo, violencia o vulneración de derechos humanos ocurrida en el pasado y que expliciten el reconocimiento del daño y la injusticia padecida por estas.

Por último, el objetivo que corona este proyecto es consolidar la normalización social y política de la sociedad vasca, haciendo de la política penitenciaria y de reinserción una política de convivencia y de construcción del futuro, sobre la base del respeto a los derechos humanos, a los principios democráticos y al pluralismo.

Este eventual proyecto de norma tiene en este momento cuatro grandes apartados. En primer lugar, se presentan las disposiciones generales que configuran el objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

El segundo punto hace referencia a los principios que fundamentan lo previsto en esta norma y que se sintetizan en los principios de individuación, humanidad y reinserción.

El tercer bloque regula el desarrollo del Proyecto de Reinserción, determinando su contenido, su procedimiento de incorporación, desarrollo y culminación, así como la naturaleza y funcionamiento de la Comisión que se encargará de su gestión.

El cuarto apartado desarrolla el Programa asistencial de reintegración post-penitenciaria. Desde este punto de vista, concreta el contenido y los ámbitos de prestación asistencial del mismo, así como el procedimiento de incorporación al programa asistencial y su desarrollo.

## 2. Propuestas para el articulado

---

### 2.1. Disposiciones generales

#### 2.1.1. Objeto

El objeto de este proyecto de norma es regular las actuaciones que el Gobierno Vasco desarrollará para promover y prestar apoyo a procesos legales e individuales de reinserción de personas presas, específicamente condenadas por delitos de terrorismo, así como para favorecer asistencialmente los procesos de resocialización de personas presas en general.

#### 2.1.2. Ámbito de aplicación

- Cualquier persona presa, ex-presa, o en tránsito de salida de prisión, podrá acogerse a las previsiones de esta norma, de forma voluntaria, cuando concurren los siguientes requisitos:
  - A los efectos del proceso de reinserción,
    - que la persona esté condenada por un delito de terrorismo.
  - A los efectos tanto del proceso de reinserción como de reintegración post-penitenciaria,
    - que la persona presa haga frente o haya hecho frente a una condena superior a cinco años.
    - que la persona presa haya nacido en Euskadi o, antes de su ingreso en prisión, haya sido residente en esta Comunidad Autónoma, durante al menos 2 años.
- Las prestaciones asistenciales reconocidas en esta norma serán de aplicación para aquellas personas presas que, al salir de prisión, acrediten no contar con recursos suficientes para rehacer su vida en libertad.
- Cualquier prestación prevista en esta norma será denegada o anulada en el caso de que la persona que sale de prisión participe en actividades delictivas.

### 2.2. Principios de actuación

• La ejecución de la pena privativa de libertad tiene como objetivo principal la reeducación y la resocialización, en los términos que recoge el art. 25.2 de la Constitución. Tres principios sirven al desarrollo de este objetivo: individuación, humanidad y reinserción. Estos tres principios fundamentan también este proyecto de norma.

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de individuación. El desarrollo de este principio se basa en la clasificación penitenciaria en cuatro grados de tratamiento. El principio de “individualización científica”

---

implica que el tratamiento penitenciario debe personalizarse. La valoración del pronóstico favorable a la progresión de grados y a la reinserción se basará en el análisis personalizado del recorrido que cada persona presa realice.

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de humanidad. El fundamento que inspira el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad es “la consideración de que la persona presa es sujeto de derecho y no se halla excluida de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma. En consecuencia, la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas”. (Art. 3.4. Reglamento Penitenciario)

- Las políticas públicas de convivencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria que se regulan en esta norma se basarán en el principio de reinserción y en la ética de la segunda oportunidad. La reinserción es un principio constitucional que ofrece una nueva oportunidad de reintegración social a quien ha cometido delitos. La ética de la segunda oportunidad tiene sentido porque es posible que, en circunstancias diferentes, una persona no esté condenada a repetir las mismas conductas. Su objetivo es lograr que la persona interna tenga la intención y capacidad de vivir respetando la ley penal.

## 2.3. Proyecto de apoyo a los procesos de reinserción

- El Gobierno Vasco desarrollará un *Proyecto de promoción, asesoramiento, apoyo y acompañamiento a procesos de reinserción de personas presas, específicamente condenadas por delitos de terrorismo* (en adelante el Proyecto), conforme a lo que estipula esta norma.

### 2.3.1. Contenido del Proyecto

- Este Proyecto situará su ámbito de actuación en el marco de la clasificación en grados del tratamiento penitenciario y de las posibilidades que este establece para su progresión, desde el primer grado hasta la libertad condicional. Progresión a la que, según el ordenamiento jurídico, está vinculado el proceso legal de reinserción.

- El objetivo de este Proyecto de promoción de la reinserción es prestar asesoramiento, apoyo y acompañamiento a las personas presas que, estando condenadas por delitos de terrorismo, deseen realizar un itinerario que les permita acreditar su intención y su capacidad de vivir respetando la ley penal.

- Esta acreditación deberá plasmarse al final de ese itinerario en un triple compromiso con la paz y la convivencia en relación con el pasado, con el presente y con el futuro, que cada persona presa podrá expresar con sus propias palabras y capacidades, y siempre de forma libre y voluntaria:

- con respecto al futuro, un compromiso de renuncia a la violencia y de vinculación a las vías pacíficas y democráticas;

- en relación con el presente, un compromiso de convivencia en una sociedad plural, junto a una voluntad de reparación a las víctimas, si su delito produjo daños a personas.

- y con respecto al pasado, la expresión de un distanciamiento crítico o autocrítico en relación con el delito cometido, especialmente si supuso vulneración de derechos humanos.

- El proceso de apoyo y acompañamiento a las personas presas que deseen formar parte de este Proyecto se realizará mediante la actividad dinamizadora de una Comisión Asesora para los procesos de reinserción (en adelante, la Comisión) cuya composición es específica en el punto 2.3.5.

---

### **2.3.2. Procedimiento de incorporación al Proyecto**

- Una vez esta norma haya sido aprobada, el Gobierno Vasco deberá informar de su entrada en vigor a todas las personas presas condenadas por delito de terrorismo a las que pueda afectar su contenido. Esa información deberá incluir dos modelos de escrito: uno de ellos de solicitud de información sobre el Proyecto y el otro de solicitud de incorporación al mismo.
- Cualquier persona presa condenada por delito de terrorismo a la que pueda afectar esta norma, puede dirigirse a la Comisión o a la Secretaría General o Viceconsejería competente para solicitar información sobre su contenido. La Comisión o el Gobierno Vasco deberán satisfacer esta solicitud mediante el envío de información.
- La incorporación de las personas presas interesadas en participar en este Proyecto, se materializará mediante un escrito de solicitud de participación en el Proyecto dirigido a la Comisión. Esta solicitud ha de ser voluntaria, expresada personalmente y con conocimiento de los contenidos e implicaciones del Proyecto.
- El escrito de solicitud de incorporación al Proyecto incluirá una expresión de la voluntad de contribución a la convivencia en la sociedad vasca, así como información básica sobre la situación penitenciaria de la persona presa solicitante y su motivación para la incorporación al Proyecto.
- La aceptación de este escrito de solicitud por parte de la Comisión conlleva la incorporación oficial al Proyecto y su puesta en marcha de modo personalizado para cada solicitante.

### **2.3.3. Desarrollo del Proyecto**

- Una vez el Proyecto se ha puesto en marcha, la Comisión establecerá contacto con la persona presa, bien por escrito, o bien gestionando una entrevista en la prisión, cuantas veces lo considere necesario. La Comisión designará de, entre sus integrantes, una persona responsable de cada caso.
- El objetivo de los contactos iniciales es acordar con la persona presa un itinerario personal de contribución a la paz y la convivencia cuya asunción satisfactoria por parte de personas presas condenadas por delitos de terrorismo facilite o, en su caso, agilice el informe favorable a los procesos de resocialización.
- La Comisión y la persona presa participante en el Proyecto podrán acordar un itinerario de contribución a la paz y la convivencia personalizado. Ese itinerario podrá diseñarse con recursos propios o mediante fórmulas de cooperación con entidades colaboradoras que podrán ser de distinto tipo:
  - Un recorrido de compromiso académico, en colaboración con Universidades y otras instituciones formativas y académicas.
  - Un recorrido de compromiso asociativo, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.
  - Un recorrido de compromiso institucional, en colaboración con Ayuntamientos y otras instancias públicas o educativas.
  - Un recorrido de compromiso solidario, en colaboración con proyectos concretos de solidaridad.
  - Otros recorridos de compromiso singular, adaptados a la especificidad de la persona presa en cada caso.
- El diseño del contenido de la contribución de la persona presa en cada uno de estos itinerarios deberá adaptarse a las limitaciones que impone la vida en prisión y a la situación penitenciaria en cada caso. En las circunstancias más restrictivas, estos itinerarios deberán hacerse mediante una relación epistolar y de visitas entre la persona presa, la entidad colaboradora y la Comisión.
- Los itinerarios serán compatibles con acciones adicionales y complementarias de participación voluntaria en otras actividades como seminarios, talleres, encuentros restaurativos con víctimas, formaciones específicas o participación en reflexiones colectivas.

- 
- Al final del itinerario realizado, la persona presa deberá presentar sus conclusiones, según sus propias capacidades, bien por escrito o bien de forma oral en entrevista con su persona de contacto en la Comisión. Estas conclusiones tendrán carácter de proyecto final y deberán constituir una aportación o reflexión constructiva para la sociedad.
  - El desarrollo de estos itinerarios se verá facilitado y potenciado si las instancias penitenciarias competentes colaboran y cooperan en el desarrollo de este Proyecto. Por este motivo, el Gobierno Vasco podrá proponer fórmulas de colaboración para el desarrollo de los mencionados itinerarios de reinserción tanto con las instituciones penitenciarias, como con las entidades colaboradoras en su desarrollo.
  - El Gobierno Vasco establecerá, así mismo, cauces de comunicación para informar a Juzgados y Tribunales del despliegue de estos recursos orientados a la reinserción para facilitar, en su caso, los procesos de re-socialización en las condiciones legalmente previstas.

### ***2.3.4. La culminación del Proyecto***

- Al terminar el itinerario establecido, la Comisión deberá emitir un dictamen final de valoración que puede ser favorable o desfavorable al proceso de reintegración social de la persona presa. Ese dictamen debe analizar el recorrido desarrollado, las actividades adicionales realizadas y sus conclusiones.
- El dictamen de pronóstico favorable a la reinserción debe certificar básicamente que la persona presa que ha seguido el itinerario predefinido tiene intención y capacidad de vivir respetando la ley penal, porque su compromiso con la paz y la convivencia conlleva un razonamiento opuesto a cualquier vulneración de derechos humanos en el pasado, en el presente o en el futuro, y porque expresa un reconocimiento crítico del daño causado a las víctimas.
- En la elaboración de este dictamen, la Comisión tendrá en cuenta como valores favorables a un pronóstico positivo, cualquiera de las siguientes actividades adicionales que la persona presa haya podido desarrollar:
  - La participación en seminarios, talleres o formaciones específicas relacionados con los derechos humanos, la convivencia, las víctimas o la memoria deberá interpretarse como una expresión de la intención de aportación constructiva a la sociedad.
  - La participación en encuentros restaurativos con víctimas, en el marco de lo dispuesto por la Directiva 29/2012 de la UE y en el Estatuto de la Víctima del Delito, deberá interpretarse como una expresión del compromiso de reparación a las víctimas.
  - El apoyo personal a los procesos de desarme-disolución-desaparición de las organizaciones que ejercieron la violencia deberá interpretarse como una expresión del compromiso de colaboración con las autoridades para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista.
  - La aportación de testimonios de carácter personal o la participación en escritos de reflexión colectiva sobre los valores de la paz y la convivencia y de reflexión crítica o autocrítica sobre las vulneraciones de derechos humanos y sus consecuencias deberá interpretarse como una expresión de repudio de las actividades delictivas y de abandono de la violencia.
  - La disposición, en la medida de las posibilidades de cada persona presa, de satisfacer la responsabilidad civil ante las víctimas, así como cualquier otra actuación reparadora deberá ser interpretada como una expresión de la voluntad expresa de reconocimiento del daño causado a las víctimas.
- Una vez emitido el dictamen final y caso de que este sea favorable, el Gobierno Vasco convalidará esta certificación y dará traslado de la misma ante las instancias competentes en materia penitenciaria. La persona presa podrá presentar este informe como prueba pericial que acompaña su solicitud de progresión de grado o cualquier otra medida tendente a su reinserción.

### **2.3.5. La Comisión Asesora para los Procesos de Reinserción**

- Se creará una Comisión Asesora para los Procesos de Reinserción que se encargará de diseñar y acordar con las personas presas los itinerarios de reinserción, así como de dinamizar, acompañar y valorar personalmente, al amparo de esta norma, el proceso desarrollado en cada caso mediante la elaboración de un dictamen final favorable o desfavorable al proceso de reinserción.
- La Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos deberá facilitar los medios económicos, materiales y humanos necesarios para el desarrollo de sus tareas.
- Sus miembros actuarán bajo los principios de legalidad, independencia, confidencialidad, colaboración y eficacia.
- Esta Comisión estará compuesta por un grupo de personalidades de trayectoria plural, multidisciplinar y reconocida. Su composición será la siguiente:
  - a) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por la Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos. Una de las tres será, además, designada presidente/a de la Comisión.
  - b) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco.
  - c) Tres personas expertas en la materia objeto de regulación de esta norma, designadas por el Consejo Vasco de la Abogacía.
  - d) Ostentará la Secretaría Técnica de la Comisión, con voz y sin voto, una persona al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de nivel técnico licenciada en derecho, designada por la Secretaría General o Viceconsejería competente en materia de derechos humanos.

## **2.4. Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración post-penitenciaria**

- El Gobierno Vasco desarrollará un *Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración post-penitenciaria*, (en adelante el Programa), conforme a lo que estipula esta norma.

### **2.4.1. Contenido del Programa**

- Este Programa situará su ámbito de actuación en el marco de la asistencia social post-penitenciaria, orientándolo a favorecer las condiciones materiales necesarias que permitan la reintegración social de las personas presas que salen de prisión.
- La gestión de este programa se realizará mediante la actividad de un servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración (en adelante, el SAP (Servicio Asistencial Post-penitenciario)) que tendrá presencia de representantes de los distintos Departamentos del Gobierno Vasco, con competencia en el ámbito de regulación de esta norma.
- Por su específica vulnerabilidad en cuanto a los recursos materiales necesarios para la reintegración en sociedad, este Programa ofrecerá a las personas que han salido de prisión un tratamiento en igualdad de oportunidades que el que se ofrece a otras personas pertenecientes a colectivos considerados vulnerables o en riesgo de exclusión que son merecedoras de especial atención en las acciones de fomento y de asistencia social acometidas por las Administraciones Públicas vascas.

---

### **2.4.2. Ámbitos de prestación asistencial**

• Los ámbitos de asistencia social post-penitenciaria de carácter preferente que integren el Programa serán los siguientes:

#### **-Ventanilla única de información y asesoramiento sobre recursos disponibles**

- El Servicio Vasco de Gestión de Penas (Departamento de Administración Pública y Justicia) creará una ventanilla única de recepción de solicitudes de información o asesoramiento de las personas presas que han salido o van a salir de prisión, que estará atendida por personal del Departamento que haya recibido formación sobre este Programa.
- Esta ventanilla deberá contar con un número de teléfono, una dirección electrónica y una dirección postal. Así mismo, esta oficina dispondrá de un espacio web y un folleto que integre toda la información sobre prestaciones asistenciales disponibles para una persona presa en el momento en que el que deja la prisión.

#### **-Renta de Garantía de Ingreso**

- Lanbide aportará al folleto información sobre prestaciones asistenciales disponibles que se enviará a las personas presas, con información sobre los requisitos que son necesarios para acceder a la Renta de Garantía de Ingreso o a otras posibles que pudieran ser competencia del Servicio Vasco de Empleo, con advertencia expresa sobre la importancia de un correcto empadronamiento y sobre la posibilidad de solicitar la Renta de Garantía de Ingresos, una vez la persona presa ha sido clasificada en tercer grado.

#### **-Recursos residenciales y de alojamiento**

- La Viceconsejería de Vivienda aportará al folleto la información sobre los requisitos que son necesarios para acceder a las posibilidades que ofrecen los servicios de vivienda del Gobierno Vasco, con advertencia especial sobre la importancia de un correcto empadronamiento.
- En los casos de personas presas que cumplen la condena en cárceles fuera de Euskadi, pero en los que se pueda acreditar que el domicilio familiar se encuentra en la Comunidad Autónoma Vasca, la Viceconsejería de Vivienda regulará un mecanismo específico de inscripción en Etxebide para el acceso ordinario a las viviendas de alquiler.
- En casos de personas presas que al salir de prisión se encuentren en situación de alta vulnerabilidad o en riesgo de exclusión, la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco informará sobre los procedimientos específicos a seguir en las mismas condiciones que en el caso de personas de otros colectivos en equivalente situación.

#### **-Recursos de formación y orientación laboral, estudios universitarios y fomento del empleo**

- Lanbide aportará al folleto información sobre recursos existentes en materia de formación y capacitación laboral que ofrece el Servicio Vasco de Empleo. Esta información deberá subrayar que, para las personas presas clasificadas en tercer grado, este servicio incluye: alta en demanda, orientación laboral general y especializada, intermediación general y especializada, y posibilidad de acceso a la Renta de Garantía de Ingresos.
- A los efectos de los planes de fomento de la contratación, las personas inmersas en procesos de reintegración post-penitenciaria se considerarán colectivos en especiales circunstancias de riesgo de exclusión.
- La Viceconsejería de Universidades e Investigación fomentará entre las personas que se hallen en prisión la realización de estudios universitarios en tanto que estos constituyen un factor prosocial objetivo de reinserción y un medio para preparar condiciones adecuadas a la reintegración social. En consecuencia, aportará al Folleto información sobre las posibilidades de las que disponen para

realizar estudios universitarios y regulará un mecanismo específico de ayudas para la realización de estudios.

- La Viceconsejería de Justicia, la Viceconsejería de Políticas Sociales y Lanbide establecerán acuerdos de colaboración con entidades del tercer sector que desarrollen, en cada Territorio Histórico, tareas que favorezcan la incorporación en la comunidad de los presos o presas clasificados en segundo y tercer grado, tareas de acompañamiento personalizado en la búsqueda de empleo para quienes salen de prisión, así como de intermediación con las empresas.

#### **-Recursos sanitarios y sociosanitarios**

- La Viceconsejería de Salud aportará al Folleto información sobre las prestaciones que el Sistema de Salud de Euskadi ofrece en el ámbito penitenciario, prestadas por Osakidetza, y que se concretan en la atención primaria en los Centros Penitenciarios de la CAPV; en la atención especializada con programas específicos desarrollados dentro de los Centros Penitenciarios de la CAV, presencialmente o a través de tele-consulta; en la atención hospitalaria en centros de Osakidetza para aquellos casos que requieran hospitalización por su gravedad o pronóstico de terminalidad; y también, para la hospitalización psiquiátrica en centros públicos y concertados cuando esta sea requerida.
- La Viceconsejería de Salud, en relación con la Viceconsejería de Políticas Sociales y los Departamentos de Acción Social de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos articularán, en cada caso y de forma individualizada dentro de la estructura de gestión de caso por equipos de atención socio-sanitaria, los itinerarios socio-sanitarios, sobre todo en aquellos casos que concurren perfiles de cronicidad con complejidad asociada a los trastornos psiquiátricos, y/o adicciones, y/o dependencia, y/o discapacidad y/o exclusión.

#### **-Recursos sociales**

- La Viceconsejería de Políticas Sociales aportará al Folleto información sobre recursos disponibles para colectivos en especiales circunstancias de riesgo entre los que se considerarán las personas inmersas en procesos de resocialización penitenciaria. Estos recursos son los siguientes: atención primaria, en servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación; servicio de intervención socioeducativa y psicosocial, servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión; servicio de acogida nocturna; vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión y en atención secundaria, servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección; servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social; centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social; centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación.

#### **-Otros recursos**

- La Viceconsejería de Justicia ofrecerá, durante un período a determinar, la continuidad, fuera de prisión, de una asistencia jurídica específica del tipo de la que se presta en el turno de asistencia legal penitenciaria.
- Cada Viceconsejería o Secretaría General competente en el desarrollo de las actuaciones previstas dentro del Programa podrá articular acuerdos con las entidades del Tercer Sector que trabajan con personas presas para reforzar y complementar sus procesos de reinserción y reintegración.

### **2.4.3. Procedimiento de incorporación y desarrollo del Programa**

- Una vez esta norma haya sido aprobada, el SAP (Servicio Asistencial Post-penitenciario) deberá informar de su entrada en vigor a todas las personas presas a las que pueda afectar su contenido. Esa información deberá incluir dos modelos de escrito: uno de ellos de solicitud de información sobre el Programa, y el otro de solicitud de incorporación al mismo.

- 
- Cualquier persona presa, ex-presa, en tránsito de salida de prisión a la que pueda afectar esta norma, puede dirigirse al SAP, a través de la ventanilla única del Servicio Vasco de Gestión de Penas, para solicitar información sobre su contenido. El SAP deberá satisfacer esta solicitud mediante el envío del Folleto general que integre toda la información sobre prestaciones asistenciales para una persona presa en el momento en que el que deja la prisión.
  - La incorporación de las personas presas, ex-presas o en tránsito de salida de prisión interesadas en participar en este Programa se materializará mediante un escrito de solicitud de participación en el mismo dirigido al SAP. El escrito de solicitud incluirá información básica sobre la situación penitenciaria de la persona solicitante y definición de las prestaciones a las que necesita acogerse.
  - En los casos en que la persona desea acceder a este programa una vez ha salido de prisión, el plazo para la solicitud de acceso a sus prestaciones estará abierto durante 24 meses desde el día en que accede a la libertad condicional.
  - Una vez ha sido presentada la solicitud de prestaciones asistenciales, el SAP realizará un estudio de caso para valorar su viabilidad y para dar respuesta y orientación a la persona solicitante.
  - El SAP deberá comunicar de forma clara a la persona solicitante de las prestaciones a las que tiene derecho, según lo establecido en esta norma y de los requisitos a cumplir y trámites que debe realizar que se especificarán en un acuerdo con el solicitante.
  - La persona solicitante podrá requerir al SAP ampliación de información o aclaraciones cuando lo considere necesario.
  - El SAP podrá ofrecer una posibilidad de acompañamiento o asesoramiento a las personas solicitantes, mediante la intermediación de entidades del tercer sector que actúan en el ámbito penitenciario y con las que el Gobierno Vasco tenga establecidos acuerdos de colaboración a estos fines.

#### ***2.4.4. El servicio interdepartamental de asistencia a procesos de reintegración***

- Se creará un servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración, o Servicio Asistencial Post-penitenciario (SAP) cuya misión consistirá en gestionar el *Programa de apoyo asistencial a los procesos de reintegración*.
- Los/as miembros de la mesa del SAP actuarán bajo los principios de legalidad, independencia, confidencialidad, colaboración y eficacia.
- Serán miembros de este servicio interdepartamental para la asistencia a procesos de reintegración:
  - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Derechos Humanos**.
  - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Justicia**.
  - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Asuntos Sociales**.
  - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Vivienda**.
  - Un Director o Directora de **Lanbide**.
  - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Salud**.
  - Un Director o Directora del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de **Universidades**.
  - Un/a representante de **Eudel**.
  - Un/a representante de cada **Diputación Foral**.

## Reflexión final

---

La justicia restaurativa considera que la mera imposición de un castigo, como única respuesta ante el delito, no es necesariamente la mejor respuesta para las necesidades de la víctima. Ofrece un paradigma más amplio porque introduce el proceso de respuesta a las necesidades de las víctimas en un cauce de interacción entre la víctima, el victimario y la comunidad.

En el caso vasco, la posibilidad de un proceso de justicia restaurativa se abre con la aplicación de lo que al inicio se ha denominado como el *principio general de reparación*: el reconocimiento de que la violación de derechos humanos no tuvo justificación, ni sentido alguno de valor mayor que la vida de cada una de las víctimas.

Dicho con estas o con otras palabras estamos hablando de hacer explícito el reconocimiento del daño injusto causado a las víctimas. Muchas víctimas han manifestado reiteradamente que necesitan este reconocimiento básico. Este proyecto de Norma para promover la reinserción de personas presas condenadas por delito de terrorismo parte de esta premisa.

Sobre esa base, desarrolla los valores centrales de la justicia restaurativa. Valores que algunos autores han sintetizado en cuatro conceptos: encuentro, reparación, reintegración y participación.

- Encuentro. Este proyecto de Norma contempla, siempre en un marco de decisión libre y voluntaria, la posibilidad de encuentro directo entre la víctima, las personas presas y entidades colaboradoras que puedan participar en el proceso.
- Reparación. Este proyecto de Norma prevé diferentes formas de reparación a las víctimas y a la sociedad, mediante la posibilidad de desarrollar una serie de itinerarios que permitan una contribución personalizada por parte de la persona presa.
- Reintegración. Este proyecto de Norma sitúa a la víctima como actor de la construcción social de la convivencia y contribuye a un reingreso del preso en la sociedad como una persona con capacidad de cooperación pro-social para la paz y la convivencia.
- Participación. Este proyecto de Norma se asienta en un principio rector: la participación libre y voluntaria de víctimas y personas presas en todas las fases del proceso restaurativo.

Estamos hablando de un proceso sumamente complejo, sin duda; pero sus efectos reparadores sobre las víctimas y la sociedad pueden ser más intensos y profundos que los que ofrece la aplicación de una justicia meramente punitiva.

Las personas presas participan también de un proceso de mayor valor personal, vital, social y político. No podemos olvidar, por otra parte, que este enfoque no es una ocurrencia aislada, sino una corriente europea que ha sido ratificada normativamente por las instituciones europeas mediante la Directiva 29/2012 de la UE, y que ha incorporado el Estatuto de la Víctima del Delito.

En definitiva, una política de reinserción y reintegración social, asentada en la justicia restaurativa, como la que promueve el Gobierno Vasco a través del Programa Hitzeman y de este proyecto de norma, permiten desarrollar un proceso y alcanzar unos resultados de valor añadido. Constituyen una pedagogía de la reparación, de la convivencia y de la prevención del delito con efectos educativos de largo alcance.

Ese valor añadido se resume en una idea sencilla: vivir y convivir mejor, más humanamente. Este es, en última instancia, el objetivo de este empeño.