

# Traslados, desplazamientos y conducciones de presos

ESTEBAN MESTRE DELGADO  
Catedrático de Derecho Penal. Abogado  
Universidad de Alcalá

## RESUMEN

*Los traslados, desplazamientos y conducciones de presos son, y han sido históricamente, un instrumento imprescindible, aunque de relevancia secundaria, en la ejecución penitenciaria. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, ha supuesto una importante modernización y dignificación de las condiciones en que se llevaban a cabo con anterioridad a su promulgación. No obstante, sus cuarenta años de vigencia exigen revisar si resulta necesario modificar, en este ámbito, alguna de sus previsiones o desarrollos, esencialmente pensando en los derechos de los internos. A tal fin, se estudian en el presente trabajo las causas que los pueden justificar (valorando incluso su empleo como sanción encubierta), la competencia para acordarlos, los medios técnicos disponibles para hacerlos posible, las medidas dirigidas a evitar la fuga de los penados, y la protección de los derechos (vida, integridad, salud, intimidad, propia imagen, y evitación de perjuicios innecesarios) de los trasladados, desplazados y conducidos.*

*Palabras clave: Conducciones de presos. Derechos de los internos penitenciarios. Desplazamientos de presos. Ley Orgánica General Penitenciaria. Traslados penitenciarios.*

## ABSTRACT

*Transfers, displacements and conductions of prisoners are, and have historically been, an essential instrument, although of secondary relevance, in prison execution. Organic Law 1/1979, of 26 September, General Penitentiary, has meant an important modernisation and dignification of the conditions in which they were carried out prior to its promulgation. However, its forty years of validity require a review of*

*whether it is necessary to modify, in this area, any of its provisions or developments, essentially thinking of the rights of inmates. To this end, this paper examines the causes that may justify them (including their use as a covert sanction), the power to agree on them, the technical means available to make them possible, the measures aimed at preventing prisoners from escaping; and the protection of the rights (life, integrity, health, privacy, self-image, and avoidance of unnecessary harm) of those transferred, displaced and conducted.*

Key words: *Displacement of prisoners. General Penitentiary Organic Law. Penitentiary transfers. Prisoner conductions. Rights of prison inmates.*

SUMARIO: I. *Laudatio* de la Ley Penitenciaria y de su redactor.–II. Conceptos, regulación vigente y problemas que suscitan.–III. Los antecedentes del sistema. 1. Los remotos: la búsqueda de la seguridad. 2. La regulación en la Dictadura: la prioridad de la eficacia y la rentabilidad.–IV. Las previsiones de la normativa en desarrollo de la LOGP. 1. Los principios rectores de traslados, desplazamientos y conducciones. 2. Sus categorías y procedimientos. 3. Sus condiciones materiales. 4. Las competencias de ejecución y control.–V. Las exigencias internacionales que deben orientar la interpretación de las normas vigentes y su eventual modificación. 1. Las Normas Mínimas para el trato de los reclusos, aprobadas el 30 de agosto de 1955 por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Trato de Delincuentes. 2. La Recomendación (2006) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre las Normas Penitenciarias Europeas, de 11 de enero de 2006. 3. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). 4. La Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios. 5. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 6. La doctrina del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT).–VI. Valoración final.

## I. *LAUDATIO* DE LA LEY PENITENCIARIA Y DE SU REDACTOR

Este mes de septiembre se cumplen 40 años de vigencia de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (en adelante, LOGP), y la efeméride es sin duda digna de destacar, tanto por la relevante significación, en sí mismo, de este periodo de tiempo (más prolongado, por ejemplo, que el régimen franquista que coadyuvó a superar), como por la trascendencia de los contenidos de esta Ley, que –como concuerda de forma unánime la doctrina especializada– permitió en su momento normalizar el conflictivo mundo de las pri-

siones españolas en el arranque de la Transición a la Democracia; configuró un Derecho Penitenciario propio de un Estado social y democrático de Derecho; e introdujo decididamente este sector del ordenamiento en la modernidad (1), consolidando un sistema que ha sido, y sigue siendo, referencia para muchos ordenamientos de nuestro entorno cultural, tanto en Europa como en Hispanoamérica.

Rendir homenaje a la LOGP, en este cuadragésimo aniversario, no solo supone ensalzar su contenido o su propia significación histórica en el momento en que se aprobó, y en los términos en que ha venido transformando la realidad penitenciaria española. Como norma vigente, y susceptible de cambios y adaptaciones a la evolución jurídica y social española, creo también necesario valorarla en su perspectiva dinámica, indagando en la validez actual de sus previsiones, en un mundo que –social, jurídica y materialmente– ha cambiado tanto y tan profundamente en estos cuarenta años, y su conformidad con las exigencias internacionales que marcan en la actualidad las líneas básicas del desarrollo futuro del penitenciarismo, y postulando, de ser necesarias, propuestas concretas de actualización de sus previsiones a estas nuevas realidades.

Homenajear a la LOGP es también ofrecer tributo de reconocimiento a su principal impulsor, aquel joven Carlos García Valdés, profesor universitario experto en Derecho Penitenciario (había elaborado y defendido su tesis doctoral sobre el «Régimen penitenciario de España. Investigación histórica y sistemática») y Abogado que, con toda valentía, asumió la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en momentos trágicos (su antecesor, Jesús Haddad, acababa de ser asesinado por la exclusiva razón de ocupar ese cargo; y al poco tiempo él mismo sufrió también un atentado terrorista, del que resultó milagrosamente ileso). Con toda determinación, y en un tiempo realmente breve, se sumergió en la realidad penitenciaria española, visitando todos los Centros Penitenciarios entonces existentes, entrevistándose con funcionarios e internos para conocer sus concretas necesidades; y, convocando para ello a técnicos y profesionales de la máxima cualificación, procedió a elaborar el texto que finalmente ha pasado a la historia como la LOGP de 1979. Que fuera la primera Ley Orgánica aprobada en el nuevo periodo constitucional, y que lo fuera por aclamación de los Diputados y Senadores reunidos para ello

---

(1) Por todos, GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, «El Derecho penitenciario», en *Derecho Penitenciario. Enseñanza y aprendizaje* (Dir. de Vicente Martínez), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 41-42; y TAMARIT SUMALLA/SAPENA GRAU/GARCÍA ALBERO, *Curso de Derecho Penitenciario (adaptado al Nuevo Reglamento Penitenciario de 1996)*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1996, p. 25.

en sesión conjunta, son sin duda signos visibles de la enorme trascendencia que en aquel momento se reconoció a este texto para la reforma (modernización e integración en el Estado social y democrático de Derecho) del sistema penitenciario.

Aprobada la LOGP, el Profesor García Valdés retornó a la vida universitaria, siguió publicando libros y artículos, e impartiendo innumerables cursos y conferencias, fue nombrado miembro permanente de la Comisión General de Codificación, intervino en la elaboración o asesoramiento de numerosos proyectos normativos, fue condecorado con las máximas distinciones jurídicas, gubernativas, judiciales y policiales, obtuvo la Cátedra en Derecho Penal en la Universidad de Alcalá, fue Decano de su Facultad de Derecho, fundó y presidió el Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Policiales de esta Universidad, formó numerosos discípulos, que integran la que se ha denominado «Escuela de Alcalá», y sigue impactando y cautivando a todos quienes le leen o le escuchan en los muy diversos foros académicos o profesionales en que participa. Fue también nombrado Director General de la Escuela de Estudios Judiciales, que rigió durante diez años, llenándose también de reconocimientos de quienes le conocieron en esta faceta. No obstante todo ello, la insignia que luce en el ojal de su chaqueta es, siempre, la Medalla de Oro al Mérito Penitenciario.

Puedo dar fe de que estos cuarenta años han sido fecundos y satisfactorios para él y para todos quienes hemos podido disfrutar de su magisterio, en tantos ámbitos de su prolífico saber (2).

## II. CONCEPTOS, REGULACIÓN VIGENTE Y PROBLEMAS QUE SUSCITAN

He escogido, como objeto de estudio en este volumen homenaje a la LOGP, un tema poco tratado monográficamente en la doctrina, y

---

(2) Fui su alumno, en la Universidad de Alcalá, en la asignatura de «Derecho Penitenciario» en el curso 1980/81, y en la de «Derecho Penal. Parte Especial» en el 1981/82. En el arranque del curso 1982/83 me propuso para recibir una Beca de Colaboración de las que entonces otorgaba el Ministerio de Educación, y comencé a colaborar con él en la organización de los fondos bibliográficos del Departamento de Derecho Penal. A partir de ahí, dirigió mi Tesis Doctoral, me apoyó en las oposiciones a Profesor Titular y a Catedrático de Universidad, y hemos colaborado en innumerables proyectos docentes, investigadores y prelegislativos. Hace así 39 años que le conozco, le trato y le admiro. Y estoy en permanente deuda de gratitud con él porque marcó mi vocación y la actividad profesional que se ha seguido de ello, y porque nunca ha dejado de enseñarme, apoyarme y confiar en mí.

que ha generado también una limitada atención jurisprudencial, pero que no por ello está exento de problemas: los traslados, desplazamientos y conducciones penitenciarias, que son, y han sido históricamente, un instrumento imprescindible, aunque de relevancia secundaria, en la ejecución penitenciaria (3). Aunque los tres términos hacen referencia a la misma realidad material, en el ámbito penitenciario se suele precisar que la expresión «traslado» designa el cambio de destino de un interno, que abandona el Centro Penitenciario en el que se encuentra para ser ingresado en otro; que la palabra «desplazamiento» indica una salida que realiza el recluso, con carácter episódico, para la realización de una concreta actividad, y con posterior retorno al mismo Centro; y que la acepción «conducción» define el transporte del preso que se instrumenta para llevar a efecto los traslados y los desplazamientos (4).

La única referencia que la Ley Orgánica General Penitenciaria dedica a esta materia se encuentra en su artículo 18, cuyo escueto enunciado establece:

«Los traslados de los detenidos, presos y penados se efectuarán de forma que se respeten la dignidad y los derechos de los internos y la seguridad de la conducción».

El análisis de la tramitación gubernativa y parlamentaria de este precepto (5) demuestra la escasa conflictividad que supuso la aprobación de su texto. Desde la más escueta redacción del Anteproyecto (que se limitaba a indicar que «los traslados de los detenidos, presos y penados se efectuarán de forma que se respete la dignidad de los internos»), el Proyecto interesó la adición de la referencia a «la seguridad

---

(3) La Exposición (de Motivos) del Real Decreto de 24 de noviembre de 1890 ya decía a este respecto que «los requisitos y formalidades para llevar a cabo el destino a las Penitenciarías correspondientes de los reos sentenciados a penas de privación de libertad, así como las medidas encaminadas a la eficaz conducción de toda clase de presos y penados, no obstante su modesta apariencia, encierran considerable interés por referirse a la ejecución fiel e inmediata de los fallos de los Tribunales de Justicia en materia criminal».

(4) Emplea también esta concepción CERVELLÓ DONDERIS, *Derecho Penitenciario*, 3.<sup>a</sup> ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 164: «los traslados consisten en cambiar a un interno del Centro penitenciario donde se encuentre a otro, y las conducciones es el transporte que se ha de realizar para ello. Cuando la salida es eventual y por tanto con la finalidad de retorno, se trata de un desplazamiento». Asimilando los tres términos en uno, ZAPATERO SAGRADO, R., «Conducciones», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 174, julio-septiembre de 1966, p. 566, entiende por «conducción» «la traslación vigilada de un punto a otro, de un sujeto privado de libertad, a los fines ordenados por la Dirección General de Prisiones, o de sus Delegados».

(5) Cuyo detalle puede verse en GARCIA VALDÉS, «La reforma penitenciaria española. Textos y materiales para su estudio», Madrid, 1981, pp. 119-120.

de la conducción», y la Ponencia [condensando una enmienda del Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya (6)] dio la redacción que en definitiva se consagró (por inexistencia de observación alguna en la Comisión y en el Pleno) en el texto vigente.

Me parece así evidente que la Ley nunca pretendió regular esta materia desde una perspectiva técnica u operativa (contenido en todo caso impropio de una norma de este rango), sino establecer los dos principios que debían presidir la regulación de su práctica (el respeto a la dignidad y derechos de los internos, y la garantía de la seguridad de la conducción). E incluso podría discutirse si el concreto formato de su redacción pudiera significar que la Ley Penitenciaria también estaba marcando la pauta de su coordinación (el respeto a la dignidad y los derechos de los internos debería prevalecer sobre la seguridad de la conducción, pues el orden interno de sus respectivas menciones podría revelar una prioridad valorativa entre ellas).

El desarrollo de esta previsión legal lo efectúan en la actualidad los artículos 31 a 40 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprobó el hoy vigente Reglamento Penitenciario, y que integran el Capítulo III («Conducciones y traslados») de su Título II («De la organización general»). Como referencia del nivel de detalle que contiene esta regulación (y que iré desgranando en las pp. que siguen), basta con señalar ahora que ese Capítulo se estructura en cinco secciones, en las que, ordenadamente, se analizan las «competencias», el «cumplimiento de los órdenes de autoridades judiciales y gubernativas», los «desplazamientos a hospitales no penitenciarios», los «medios y forma de la conducción» y los «tránsitos e incidencias».

Para la elección de este tema de estudio me ha incitado alguna vivencia personal como Abogado, y la consecuente preocupación de que en este aspecto casi secundario de la gran regulación de la LOGP pudieran encontrarse fisuras que terminaran por minar su estructura y credibilidad. Y me ha sorprendido comprobar que esta percepción mía, surgida de mi personal actividad profesional, coincidía con posturas muy críticas que especialistas en la materia han ido plasmando por escrito en muy distintos momentos históricos. Así, Zapatero Sagrado (funcionario entonces del Cuerpo Especial de Prisiones),

---

(6) Que proponía la desaparición de la palabra «dignidad», y su sustitución por la expresión «los derechos, salud e higiene de los internos», tanto porque se consideraba que aquella ya estaba incluida en estos, como porque pretendía reforzar que se respetasen «al máximo los derechos de los reclusos, quienes no deben sufrir mayores penas que las que comporta la falta de libertad, y en particular que no se omita la debida consideración a su salud e higiene».

en 1966, y con ocasión de comentar la situación en el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956 (7), llegó a decir: «Todos los funcionarios de prisiones sabemos que las conducciones solo agradan a los fuguistas. Sea cual fuere el tipo de delincuentes, del mejor al peor, del más sumiso al más rebelde, todos, absolutamente todos, las rehúyen, lo cual es natural mientras no se efectúen en vehículos celulares que impidan en absoluto toda publicidad. En las condiciones que actualmente se realizan, se producen daños morales indudables. Y si únicamente se trasladaran penados, todas las vejaciones de las traslaciones las podríamos considerar como males menores, o incluso como parte aflictiva de la misma pena. Pero desde el momento en que el cincuenta por ciento de las efectuadas en un año en todo el territorio nacional se deben a compareencias para juicios y diligencias, el problema adquiere unas dimensiones morales insoslayables. Ni el legislador, ni los Jueces, ni las Autoridades, ni nosotros mismos podemos comprender el inmenso daño y la gran vergüenza que se causa a estos individuos, y máxime en cualquier pequeña capital de provincia, donde todas las personas se conocen y donde todo se critica».

Más de cincuenta años después, Ríos Martín (profesor especializado en Derecho Penitenciario, y autor de numerosos trabajos científicos en este ámbito) plasmaba quejas semejantes contra traslados, desplazamientos y conducciones de internos: «¿el diseño de los vehículos en la búsqueda de la seguridad es incompatible con un mínimo de condiciones de habitabilidad y confortabilidad que hagan posible el respeto a las personas trasladadas? (../..) La casi totalidad de los autobuses o furgonetas, salvo algún modelo nuevo, tienen una escasísima o nula visibilidad al exterior, lo que genera, junto a la insuficiente iluminación, ventilación y climatización, un claro riesgo para la salud» (8).

Desde otro punto de vista, se formulan también dudas sobre la legitimidad de algunas decisiones de traslados de internos, que pudieran adoptarse de manera fraudulenta, para privarles de algunos derechos, o sustraerles de la competencia de algún concreto Juzgado de Vigilancia, o para instrumentar una sanción encubierta (en la medida en que, por ejemplo, se les aleja de su entorno familiar o geográfico de

---

(7) ZAPATERO SAGRADO, R., *Conducciones*, *op. cit.*, p. 571.

(8) RÍOS MARTÍN, «Una mirada sobre la posible reducción del sufrimiento humano en el sistema penal desde claves de política penitenciaria», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, número extraordinario dedicado al 40 aniversario de la LOGP, pendiente de publicación al cierre del presente trabajo.

referencia) (9). Por todo ello, tras revisar la bibliografía y jurisprudencia existentes en la materia, entendí que las cuestiones problemáticas que deben abordarse para comprender el significado y validez actual de la regulación de los traslados, desplazamientos y conducciones de los presos en la LOGP son:

- a) Las causas que los pueden justificar (valorando incluso su empleo como sanción encubierta);
- b) La competencia para acordarlos;
- c) Los medios técnicos disponibles para hacerlos posible;
- d) Las medidas dirigidas a evitar la fuga de los penados, y las sanciones aplicables a las conductas ilícitas que pudieran producirse en el desarrollo de esas conducciones;
- e) Y la protección de los derechos (vida, integridad, salud, intimidad, propia imagen, y evitación de perjuicios innecesarios) de los trasladados, desplazados y conducidos, valorando las condiciones higiénicas, de seguridad, y de dignidad personal en que se efectúan tales transportes.

Pero, antes de entrar en su análisis, conviene conocer sus antecedentes históricos, pues permiten contextualizar adecuadamente esos contenidos de la LOGP.

### III. LOS ANTECEDENTES DEL SISTEMA

#### 1. Los remotos: la búsqueda de la seguridad

Históricamente, la única preocupación que generaban los traslados de los penados era la seguridad de su conducción, y de ahí las férreas (nunca mejor dicho) condiciones en que se realizaban estos viajes (10). Frente al riesgo de fugas, la integridad, la salud y hasta la

---

(9) LÓPEZ MELERO, *Los derechos fundamentales de los reclusos*, Ed. Edisofer, Madrid, 2015, pp. 204 a 206.

(10) Téngase en cuenta que, en la historia española moderna, las conducciones de presos se efectuaban, básicamente, a Ultramar (siglo XV), a prestar servicio en galeras (siglo XVI), al norte de África (siglos XVII y XVIII) y a las minas de Almadén (siglos XVI a XVIII). *Vid.*, en extenso, LLORENTE DE PEDRO, «El traslado de reos al lugar de cumplimiento de condena durante el Antiguo Régimen», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 252, 2006, pp. 133 a 161, *passim*, y HERNÁNDEZ SOBRINO, *Los esclavos del Rey. Los forzados de Su Majestad en las minas de Almadén, años 1550-1800*, Ed. Fundación Almadén «Francisco Javier de Villegas», Almadén, 2010, especialmente pp. 47 a 124.



vida de los presos eran realmente aspectos secundarios. Y, obviamente, no eran tiempos para valorar que los trasladados fueran titulares de derechos subjetivos frente al Estado. Me parece ejemplo insuperable de esa situación el relato que Cervantes incorpora en el Capítulo XXII de la primera parte del libro que dedica a las andanzas del Quijote, donde dice:

«Don Quijote alzó los ojos y vió que por el camino que llevaba venían hasta doce hombres a pié, ensartados como cuentas en una gran cadena de hierro por los cuellos, y todos con esposas a las manos; venían asimismo con ellos dos hombres de a caballo y dos de a pie: los de a caballo, con escopetas de rueda, y los de a pie, con dardos y espadas; y que así como Sancho Panza los vido, dijo: –Ésta es cadena de galeotes, gente forzada del Rey, que va a las galeras».

En su trabajo sobre los aspectos penales de este libro, Arroyo Zapatero (11) ha vinculado la situación de estos galeotes (las cuerdas de presos más habituales y nutridas eran las que organizaban los desplazamientos a los puertos en los que debían embarcar para cumplir la pena de galeras) con la Pragmática (de Carlos V) de 19 de diciembre de 1544, que ordenaba que las conducciones de los forzados a galeras se llevasen «con todo recaudo, i guarda, de manera que no se puedan ir, ni huir, i se lleven con seguridad, i entreguen en las partes, i lugares, que está... ordenado». En afianzamiento de esta previsión, la misma disposición excluía al galeote del privilegio de inmunidad por refugio en lugar sagrado, y al guardián o vigilante que, por incuria o negligencia, hubiera resultado responsable de una fuga, se le imponía una multa de 100 ducados por cada galeote huido (que se aplicaba a la compra de un esclavo sustituto). Este sistema de conducciones y responsabilidades se mantuvo inalterado durante el siglo XVIII, y hasta 1834, incluso tras la supresión de las galeras reales en 1749, ya que en la misma Pragmática en que se suprime esta pena se ordena que los reos «se apliquen por los mismos años a las minas de Almadén» (siendo los primeros trasladados allí los presos que en ese momento estaban esperando para embarcar en Cartagena) (12), creándose, para el traslado de los galeotes a sus diversos destinos, la figura del Superintendente General de conduc-

---

(11) ARROYO ZAPATERO, *Delitos y penas en el Quijote*, publicado el 12 de enero de 2013, y disponible en <https://blog.uclm.es/luisarroyozapatero/2013/01/12/el-derecho-penal-en-el-quiote/>. Sobre el particular, *vid.*, también, LLORENTE DE PEDRO, *El traslado de reos...*, *op. cit.*, p. 136.

(12) HERNÁNDEZ SOBRINO, *Los esclavos del Rey*, *op. cit.*, p. 47.

ciones, fugas y solturas de galeotes y condenados a Presidios, Campañas y Minas (13).

La Ordenanza General de los Presidios del Reino, de 14 de abril de 1834 (resultado del trabajo de una comisión especialmente designada para «poner término al estado de desorden en que por lo general se hallan los presidios del reino», y elaborar «un reglamento general que conciliase la vindicta pública y la corrección de los penados con las atenciones de humanidad y economía») intentó regular más detalladamente las conducciones de estos penados, y para ello dedicó su Título IV a «las conducciones de penados y de las cuerdas de presidiarios», estableciendo en su Sección Primera («De las conducciones de penados» –artículos 49 a 56–) diversas reglas para la organización de los ingresos de los penados en los Centros correspondientes a la clase de su condena, y siendo sus previsiones más relevantes que «las conducciones se harán por tránsitos de Justicia en Justicia, siendo cargo de la de los pueblos de donde salgan por la mañana, nombrar persona, bajo la responsabilidad de sus Ayuntamientos, que ejecute la traslación de los sentenciados al punto en donde deban hacer noche, facilitándole los auxilios necesarios para la custodia de los mismos» (art. 54) (14); y que «cada tránsito regular será de tres leguas, poco más o menos, y si no hubiese pueblo a esta distancia seguirán los penados al inmediato, siempre que no pasen de cinco a lo sumo, y en caso de no haberlo tampoco a esta distancia en la ruta señalada se elegirá el que se aproxime más a las tres leguas desde el punto de salida, aunque esté fuera de ella» (art. 55). Su Sección Segunda se titula «De las cuerdas de presidiarios», y entre sus preceptos destacan las previsiones que indican que «los presidiarios de África permanecerán en los presidios ocupados en los trabajos a que se les destine, siempre en el interior de los establecimientos, hasta que la Dirección General determine su conducción, que deberá verificarse una o dos veces al año, según su número, en los meses de abril y septiembre» (art. 57); que «se regularán las escoltas al respecto de un soldado por cada diez presidiarios», pudiendo aumentar o disminuir esta proporción (art. 60); que «se arreglarán las marchas a los itinerarios que expida el Director General y, en el caso en que por incidentes imprevistos ten-

(13) HERNÁNDEZ SOBRINO, *Los esclavos del Rey*, *op. cit.*, p. 51.

(14) Téngase en cuenta que el traslado de los galeotes, aunque muchas veces se desplazaban caminando, se hacían también «en carros vigilados por hombres a caballo, pero cuando el mal tiempo y la urgencia así lo aconsejaban, eran desplazados en cabalgaduras, “porque en carros no podrán yr con tanta brevedad respecto de las leguas y el mal tiempo”» (HERNÁNDEZ SOBRINO, *Los esclavos del Rey*, *op. cit.*, p. 51).

gan los Comandantes que variarlos, lo verificarán en términos de que cada jornada sea de tres a cuatro leguas, observándose lo que previene sobre el particular el artículo 55; en inteligencia de que deberán evitar a toda costa hacer noche en despoblado, a no ser por una de aquellas causas imprevistas que absolutamente no dejen otro arbitrio, en cuyo caso se ejercerá la debida vigilancia» (art. 64); que «se darán a los presidiarios dos ranchos cada día en los términos y a las horas que se juzguen más oportunas» (art. 65); que «las Justicias de los pueblos donde han de hacer tránsito facilitarán las cárceles, y a falta de éstas otros edificios en que alojarlos, siendo de cargo de las mismas Justicias la seguridad de éstas por la noche (../..) sin que por lo referido exijan derechos de carcelaje ni otro bajo ningún pretexto» (art. 66); que «los Comandantes de las cuerdas a su regreso devolverán los grillos, cadenas y demás efectos que hubiesen sacado del peninsular para seguridad de los sentenciados» (art. 74) (15); y que, «por regla general no podrán acompañar a los presidiarios que conduzcan en las cuerdas sus mujeres, ni parientes de cualquier grado que sean, y menos pasar a las plazas de África a que fueren destinados» (art. 76).

Pocos años después, se publicó en la *Gaceta de Madrid* núm. 5469, de 3 de septiembre de 1849, una Real Orden, dada el 26 de agosto anterior, en la que la Reina, «para prevenir las fugas de los presos y penados al tiempo de ser trasladados de un punto a otro, asegurando la conducción, conciliando el servicio público de este ramo con las demás atenciones que rodean a la Guardia Civil, y haciendo efectiva la responsabilidad de las evasiones contra quien corresponda», prohibió «la conducción de presos y penados por tránsitos de Justicia en Justicia con escolta de paisanos armados» (exceptuándose las conducciones de los encausados por delitos leves autorizadas por la autoridad judicial); ordenó que las conducciones de presos y penados se hiciesen, «por regla general, por la Guardia Civil, bajo la responsabilidad del Jefe que la mande» (16), salvo que esta fuerza se hallase «comple-

---

(15) De la creciente necesidad de grilletes para el cumplimiento de estas conducciones da fé el anuncio de subasta, de fecha 14 de agosto de 1859, que se publicó en la *Gaceta de Madrid* (núm. 231) el siguiente día 19 de agosto, y en el que se decía: «Habiéndose de construir seis mil lazos de seguridad para la conducción de presos, por medio de subasta y con sujeción al modelo y pliego de condiciones que se hallan de manifiesto en la Secretaría de esta Dirección General, se hace saber al público que el remate tendrá lugar en la misma Secretaría a la una del día primero de octubre próximo ante la Junta de Jefes de la misma».

(16) El Cuerpo había sido fundado en 1844, y esta fue una de sus primeras encomiendas específicas, lo que planteó su eventual conversión en una guardia penitenciaria. Aunque finalmente no prosperó este criterio, una Circular de la Inspección General de la Guardia Civil de 20 de septiembre de 1855 (*Gaceta de Madrid*

tamente ocupada en otros servicios preferentes», en cuyo caso se ocuparía «cualquiera otra fuerza organizada» dependiente del Ministerio de la Gobernación, recurriéndose, en su defecto, a «las Autoridades militares para que faciliten la correspondiente escolta del ejército». Finalmente, se dispuso, incidiendo en la misma perspectiva prioritaria de la seguridad de las conducciones, que, si estas se hubieren de realizar «a largas distancias fuera de la provincia, cuiden las Autoridades civiles de la seguridad de los presos, poniéndose de acuerdo con las militares, combinando el modo de relevar la fuerza siempre que sea posible y se considere conveniente».

Como el Real Decreto de 1 de septiembre de 1879 (publicado en la *Gaceta de Madrid* núm. 247, del siguiente día 4) decidió efectuar una distribución territorial de los reclusos, en función de sus penas (17), la necesidad de efectuar traslados de presos se multiplicó. Por ello, y aprovechando los avances mecánicos de la época, se empezó a disponer la utilización de los ferrocarriles para el traslado de los presos. Una Ley de 3 de julio de 1880 (publicada en la *Gaceta de Madrid* del día siguiente) dispuso que «las concesiones de ferrocarriles de cualquier género que en lo sucesivo se otorguen, y las prórrogas de obras de las ya otorgadas, contendrán la obligación de conducir gratuitamente los presos y penados, a cuyo fin las empresas que exploten las líneas dispondrán del material móvil adecuado que el Ministerio de Fomento determine», si bien se previó también que, en caso de que las compañías no se prestaran voluntariamente a hacerlo, el Gobierno acordaría con ellas las condiciones en que debería hacerse, «procurando que sea lo más favorable posi-

---

núm. 1010, de 10 de octubre siguiente) decía: «Una de las obligaciones más sagradas e importantes del servicio en la Guardia Civil es la conducción de presos. (.../...) no hay disculpa alguna para la pareja que, olvidándose de lo que está prevenido en el Reglamento y Circulares vigentes, deja fugarse los presos cuya conducción se le ha confiado para entregarlos a los Tribunales encargados de aplicarles la ley. Tan grave falta solo puede atribuirse o a un exceso de confianza o a consideraciones que debiliten la seguridad con que la Guardia Civil debe desempeñar sus funciones, pero que en todo caso puede calificarse de falta de vigilancia y de cumplimiento a su deber. Uno de los cargos más grave que debe hacerse a una pareja es la fuga de un preso entregado a su custodia».

(17) Su artículo cuarto dispuso que «los condenados a cadena, reclusión y relegación perpetua serán destinados a los Presidios de Alhucemas, Ceuta, Chafarinas, Melilla y Peñón de la Gomera. Los de cadena, reclusión y relegación temporal, a los de Palma de Mallorca, Cartagena, Santoña, Tarragona y Zaragoza. Los de Presidio y Prisión mayores a los de Burgos y Valladolid. Los de Presidio y Prisión correccional, a Granada, Sevilla y Valencia. Las mujeres, cualquiera que sea su condena, serán destinadas a la Casa Correccional de Alcalá de Henares. El actual Presidio de hombres de Alcalá quedará exclusivamente destinado para los delincuentes menores de veinte años, cualquiera que sea su condena».

ble para el Estado». Sin embargo, esos Convenios llegaron a ser muy gravosos para las arcas públicas (18).

Pese al esfuerzo desplegado, no parece que ninguna de estas disposiciones llegara realmente a ser eficaz, ya que, por Real Decreto de 2 de enero de 1883 (publicado en la *Gaceta de Madrid* del 4 de enero siguiente), se dispuso establecer «un servicio regular y periódico de conducción de presos y penados a los establecimientos penitenciarios» (19), a cuyo fin «el territorio de la Península se dividirá (...) en líneas generales y parciales». En las primeras (que eran las concedidas o que fueran a concederse para la explotación de ferrocarriles), el transporte de los presos y penados debería efectuarse «en coches celulares de propiedad por ahora de las respectivas Compañías, construidos en un todo de conformidad al modelo que se les designe»; y en las segundas (que eran las de carreteras o caminos que más breve y directamente condujeran de unas cárceles a otras), se haría «como hasta aquí por jornadas a pié o en bagaje, pero con estricta sujeción a un bien estudiado cuadro de etapas». En todos los supuestos, se encomendaba a la Guardia Civil el servicio de escolta, asumiendo los gastos la Administración (el plus de una peseta por día a cada Guardia Civil que asumiera la escolta, y el coste del transporte por ferrocarril), las Diputaciones Provinciales (el «importe de los bagajes que se faciliten a los presos enfermos o imposibilitados») y los Ayuntamientos («los socorros de marcha a los presos y detenidos en su traslación de unas cárceles a otras»).

La solución tampoco resultó satisfactoria, pues el Real Decreto de 6 de noviembre de 1885 (publicado en la *Gaceta de Madrid* núm. 611, del día siguiente) reconoció «el coste onerosísimo para los intereses públicos de las conducciones de confinados por las vías férreas, ya para que ingresen en los Presidios de su destino, ya por razón de sus viajes al cumplimiento de diligencias judiciales del uno al otro extremo de la Península, cuando no desde las costas de Baleares o de África», y estableció que «la Dirección General de Establecimientos Penales, atendiendo la conveniencia y economía del servicio, ordenará las con-

---

(18) TÉLLEZ AGUILERA, «El crimen de la calle Fuencarral y la reforma penitenciaria», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 261, 2018, p. 12, describe cómo este sistema «ahogó económicamente a la Administración penitenciaria, dando con ello motivo a la creación del Negociado de Transporte de Presos, antecedente directo del actual Servicio de Traslados de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias».

(19) Con la declarada (en su breve preámbulo) finalidad de mejorar una atención «defectuosa y contraria al sentimiento de humanidad que debe imperar en pro de los desgraciados que se han hecho acreedores al rigor de las leyes», por lo que se hacía preciso «variarla por completo, convirtiéndola en ordenado y justo procedimiento».

ducciones de los penados a los establecimientos correspondientes, en el plazo más breve posible» (art. 21). Esto es, que buscara los sistemas de transporte que combinaran la mayor rapidez y economía.

Y solo fue con el Real Decreto de 24 de noviembre de 1890 (publicado en la *Gaceta de Madrid* núm. 332, de 28 de noviembre) cuando se dispuso un prolijo sistema administrativo para la documentación y tramitación de las conducciones a las Penitenciarías, buscando agilidad (20) y uniformidad operativa.

La preocupación prioritaria por la seguridad de las conducciones llegó hasta el siglo pasado, pues los artículos 529 a 534 del Reglamento Orgánico de 1930 señalaban la obligación de efectuar siempre la conducción por sitios de menor concurrencia, «siempre que la disposición de los accidentes no favorezca la fuga, y adoptando para evitarla las precauciones indispensables»; y la obligación de la fuerza conductora, al hacerse cargo de un preso o detenido, de «reconocerle minuciosamente para recoger las armas y otros objetos peligrosos que lleve, procurando siempre que tanto el acto de atarlo, si hubiere precisión de hacerlo, lo practiquen en sitio reservado». Y el artículo 536 de esa misma norma, relativo a los deberes de escolta de este servicio, disponía que «deben adoptar cuantas medidas y precauciones les sugiera su celo y experiencia para impedir que se les injurie o maltrate, y no deberán hacer uso de las armas hasta que, apurados todos los medios de persuasión, se vieran obligados a ello para defenderse y repeler la agresión».

## 2. La normativa en la Dictadura: la prioridad de la eficacia y la rentabilidad

La debilidad de la economía española tras la guerra civil de 1936-1939 y la segunda mundial de 1939-1945, y la realidad de los avances mecánicos, provocó un cambio de mentalidad respecto de las conducciones penitenciarias. Así, el artículo 26 del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 5 de marzo de 1948 disponía que quedaban terminantemente prohibidas las conducciones a pié por carretera, sin distinciones de edades ni sexos; que, cuando no hubiera vía férrea que uniera las poblaciones en que estuvieran enclavados los Establecimientos Penitenciarios, tendrían lugar los tránsitos por el medio más rápido y

---

(20) Su artículo 12 establecía a este respecto que «Las órdenes de conducción de todo preso o penado, emanadas de la Dirección General de Establecimientos Penales, se ejecutarán sin dilación ni excusa alguna por las Autoridades o funcionarios encargados de su cumplimiento».

económico que se dispusiera; y que, en caso de que hubiera vías férreas en parte del trayecto nada más, se cubriría el resto de las distancias en la forma establecida anteriormente. Esta regulación se mantuvo con escasas modificaciones en el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956. A la preocupación por la seguridad había seguido la obsesión por la eficacia y la rentabilidad. Desde luego, no eran tiempos para pensar en la dignidad de los conducidos (21).

La consideración de que los traslados de penados en ferrocarril conformaban un sistema más rápido y económico que el empleo de otros medios de transporte se mantuvo hasta el año 1967, en que se dispuso (mediante el Decreto 2355/1967, de 16 de septiembre, por el que se regularon las conducciones de detenidos, presos y penados) que tales conducciones se llevaran a cabo mediante el uso de vehículos automóviles. Los criterios determinantes para ello fueron económicos («una positiva economía tanto en los gastos generales de transporte como en los efectivos de la fuerza pública a emplear»), funcionales («una mayor rapidez en beneficio de la Administración de Justicia») y de seguridad («mayor comodidad y seguridad al efectuar las conducciones en vehículos debidamente acondicionados»). Y su valoración global llevó a concluir que aquel procedimiento de transporte por ferrocarril resultaba, en ese momento histórico, «inadecuado», pese a valorar muy positivamente el modo en que, en esas conducciones, la fuerza pública encargada de llevar a efecto tales traslados había procedido «a hermanar la necesaria vigilancia con la discreción exigida por el servicio».

Para plasmar normativamente este nuevo planteamiento, el artículo 1 de este Decreto fijaba que las conducciones de detenidos, presos y penados, civiles y militares (22) se realizarían normalmente por carretera, con vehículos adecuados a cargo de fuerzas del Cuerpo de la Guardia Civil (y asumiendo los gastos de funcionamiento del servicio la Dirección General de Prisiones), y su artículo 2 las clasificaba en las siguientes categorías:

a) Conducciones interprovinciales, que las autoridades judiciales (cualquiera que fuese su jurisdicción) y las gubernativas debían

---

(21) ZAPATERO SAGRADO, R., *Conducciones*, *op. cit.*, p. 569, se extrañaba de que esta reglamentación llegara a regular «hasta el detalle tan curioso del núm. de kilos que podrían llevar de equipaje los sujetos conducidos, y sin embargo no dispuso, por ejemplo, la norma de ir separados los presos del resto de los viajeros, aunque solo fuera por elementales razones de seguridad, discreción y cortesía».

(22) No obstante, el artículo 4 de este mismo Decreto establecía que sus disposiciones no afectaban «a las conducciones que conforme al Código de Justicia Militar las autoridades ordenen por los medios y en la forma que determinen».

solicitar directamente a la Sección de Clasificación de la Dirección General de Prisiones, que, a su vez, debía interesarlas, para su cumplimiento, de la Dirección General de la Guardia Civil, a quien competía la adquisición y custodia de los vehículos adscritos a este servicio.

b) Conducciones provinciales, que debían solicitarse directamente al Jefe del Establecimiento o lugar civil o militar donde se encontrase el detenido, preso o penado, quien, a su vez, debía interesar su realización al Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de la provincia. En este caso también la adquisición y custodia de los vehículos adscritos a este servicio competía a la Dirección General de la Guardia Civil.

c) Y conducciones municipales, que debían solicitarse directamente al Jefe del Establecimiento o lugar civil o militar donde se encontrase el detenido, preso o penado, quien, a su vez, debía interesar su realización a las fuerzas de Policía Armada, Jefe Superior de Policía o Comisario Jefe o, en su defecto, al Jefe de la Guardia Civil. En el caso de estas conducciones locales, los vehículos necesarios para ello eran los pertenecientes a la Guardia Civil o la Dirección General de Seguridad, según procediese.

Este era el panorama normativo que existía cuando comenzaron los trabajos de elaboración de la LOGP.

#### IV. LAS PREVISIONES DE LA NORMATIVA EN DESARROLLO DE LA LOGP

##### 1. Los principios rectores de traslados, desplazamientos y conducciones

El primer Reglamento que desarrolló las previsiones de la LOGP fue aprobado por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo (publicado en el *BOE* n.º 149, de 23 de junio de ese año), entrando en vigor, conforme a las previsiones de su Disposición Transitoria primera, a los treinta días de esa fecha.

Este Reglamento procedió a desarrollar la concisa regulación legal en materia de conducciones y traslados en doce artículos (77 a 88, ambos incluidos) integrados en el Capítulo VII («Conducciones y traslados») de su Título Segundo («Del régimen penitenciario»), agrupando previsiones de diversa índole, muy seguramente para plasmar normativamente criterios operativos resueltos previamente a la vista de problemas surgidos en la práctica de esos traslados. Desde luego,



su contenido es muy operativo, y en él no existen declaraciones principales.

Por el contrario, el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero (publicado en el *BOE* núm. 40, de 15 de febrero, corrección de errores en *BOE* núm. 112, de 8 de mayo), por el que se aprobó el hoy vigente Reglamento Penitenciario, derogando el de 1981, sí plasma los principios que deben regir esta actividad, y que su artículo 36.1 resume, conforme al modelo legal que desarrolla, en el respeto a la dignidad y derechos de los internos, y la seguridad de su conducción. De nuevo, y entiendo que con mensaje implícito, el respeto a la dignidad y derechos antecede a la seguridad en la conducción.

## 2. Sus categorías y procedimientos

El Reglamento de 1981 preveía que, como medida estrictamente regimental (23), aplicable a todos los internos, las conducciones cumplían una función prevista legalmente, de entre las siguientes:

- a) La práctica de diligencias o la celebración del Juicio oral (arts. 77, para los internos preventivos, y 78, para los penados);
- b) La consulta e ingreso en Centros Hospitalarios no penitenciarios (art. 79);
- c) Y la reubicación de internos entre los distintos Centros, por razones de seguridad o buen gobierno de los establecimientos, o para la realización de actividades tratamentales (art. 80).

El artículo 81 establecía que los traslados de detenidos, presos y penados se llevarían a cabo, «generalmente, por carretera, en vehículos adecuados y bajo custodia de la fuerza pública». No obstante, en ese mismo precepto se preveían dos excepciones: de manera genérica, para los penados clasificados en tercer grado y en régimen abierto, se posibilitaba que pudieran realizar el traslado acordado a otro Establecimiento por sus propios medios, sin atenerse a aquellas condiciones; y, de manera excepcional, «y solo en casos de urgencia o necesidad perentoria», se posibilitaba también que ese traslado de internos se realizase a cargo de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias que el Director del Establecimiento designase de entre los que se hallaren de servicio.

---

(23) GARCÍA VALDÉS, *Comentarios a la legislación penitenciaria*, 2.<sup>a</sup> ed., Ed. Civitas, S. A., Madrid, 1982 (reimpresión, 1995), p. 73.

Si los conducidos hubieren de pernoctar en el trayecto, el artículo 86 preveía que deberían hacerlo «en condición de tránsitos en un Centro Penitenciario», y ser alojados, siempre que fuera posible, en celdas o dependencias destinadas al efecto, con separación del resto de la población reclusa. En términos semejantes, el artículo 88 disponía que, si por causa de fuerza mayor, no pudiera la conducción llegar a su destino, el Jefe de la fuerza conductora podría instar, mediante suplente, la admisión «de los reclusos» (debe entenderse los trasladados) en el Centro Penitenciario más próximo, cuyo Director quedaba obligado a dar cuenta de ello a la Dirección General y a la Autoridad que hubiera recabado el traslado del interno.

El Reglamento de 1996 (24) también determina, aunque con distinta redacción, los mismos tres motivos que pueden generar un desplazamiento de los internos: La decisión autónoma del centro directivo (25); el cumplimiento de órdenes de autoridades gubernativas o judiciales para la práctica de diligencias o la celebración de juicio oral (conforme detallan sus artículos 31.2 y 33) (26); y los

---

(24) Desarrollado, sucesivamente, y en lo que ahora interesa, por las Circulares 13/96 y 2/98, sobre suspensión de traslados si existen pruebas médicas pendientes; y las Instrucciones 23/1996, 6/2005 y 7/2009, para las conducciones de internos a órganos judiciales, hospitales y otros lugares con custodia de las Fuerzas de Seguridad del Estado, 4/2002, sobre comunicación de traslados para extradición o entrega temporal a otro país, y de las salidas hospitalarias, 6/2005 (que deroga la 23/96), 5/2007 (que deroga parcialmente la 6/2005), 7/2009, 3/2010 (que deroga parcialmente la 7/2009), y 12/2011, respecto de internos sujetos a medidas de especial seguimiento.

(25) Tres supuestos que expresamente se prevén para ello en el Reglamento son el traslado del recluso a otro establecimiento de similares características a aquel en que se encuentre, para posibilitar el levantamiento de las limitaciones regiminales que se hubieran impuesto para el aseguramiento de su persona (art. 75.3); el traslado de penados o preventivos, desde un establecimiento de régimen ordinario o abierto a otro de régimen cerrado (arts. 95 y 97, respectivamente); y el traslado de establecimiento por motivos educativos (art. 121).

(26) En estos casos, si el desplazamiento se efectúa dentro de la misma localidad o provincia, el procedimiento previsto requiere Orden previa de la autoridad judicial o gubernativa dirigida al Director del Establecimiento Penitenciario, con una antelación mínima de treinta días; que el Director del Establecimiento recabe la conducción del responsable de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tenga atribuido este cometido o, en su caso, de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas; y, una vez celebrado el juicio o la diligencia judicial, que el Director del establecimiento proponga el traslado del interno al lugar de procedencia, salvo que tuviese conocimiento de la existencia de otros señalamientos pendientes o fuese preceptiva su clasificación, siendo previsible su destino al propio centro. Y, si la salida es para ingreso en otro Centro Penitenciario, para asistir a la práctica de diligencias o la celebración de juicio oral en otra provincia, el procedimiento requiere que las autoridades judiciales o gubernativas recaben de la Secretaria

desplazamientos a hospitales no penitenciarios, para consulta o ingreso (cuya decisión también compete al centro directivo, conforme establecen sus artículos 35.1 y 218) (27). Los artículos 10 de la LOGP y 95.3 y 97.3 del Reglamento de 1996 prevén también el traslado de internos por motivos de seguridad o aplicación de medidas disciplinarias, disponiendo que será acordado por la Secretaría General a propuesta de las Juntas de Tratamiento, y se notificará al Juzgado de Vigilancia o la Autoridad judicial de que dependa el interno (28).

El Reglamento de 1996 también prevé los supuestos excepcionales de interrupción del viaje, que el artículo 39 limita a dos: los supuestos en que deba pernoctarse durante la conducción (en cuyo caso se dispone que los conducidos deberán ser alojados, siempre que ello resulte posible, en condición de tránsitos, en otro centro penitenciario, en celdas o dependencias destinadas al efecto, con separación del resto de la población reclusa); y los casos en que la conducción no pudiera llegar a su destino por causa de fuerza mayor (supuesto en el que el Jefe de la fuerza conductora podrá instar la admisión de los reclusos en el centro penitenciario más próximo).

Y, entre otras cuestiones ahora de menor trascendencia, esta norma también regula el régimen de transporte de los efectos personales de los internos sujetos a traslado, como consecuencia obligada de su propio desplazamiento. El artículo 318 dispone para ello, en su primer

---

ría General, con una antelación mínima de treinta días, la oportuna conducción; que, recibida esa comunicación, la Secretaría General recabe la realización de la conducción del órgano correspondiente; y que, una vez asistido al juicio o celebrada la diligencia judicial, el Director del establecimiento propondrá el traslado del interno al lugar de procedencia, salvo que tuviese conocimiento de la existencia de otros señalamientos pendientes o fuese preceptiva su clasificación siendo previsible su destino al propio centro.

(27) En estos supuestos, el procedimiento conlleva los siguientes trámites: La salida de internos para consulta o ingreso, en su caso, en centros hospitalarios no penitenciarios será acordada por la Secretaría General. Acordada la conducción, el Director del establecimiento solicitará al Delegado o Subdelegado del Gobierno o, en su caso, órgano autonómico competente, la fuerza pública que deba realizar la conducción y encargarse de la posterior custodia del interno en el centro hospitalario no penitenciario. En caso de urgencia, según dictamen médico, el Director del establecimiento Penitenciario procederá a ordenar la conducción e ingreso en el centro hospitalario, dando cuenta seguidamente a la Secretaría General.

(28) Las conducciones de presos clasificados en ficheros de internos de especial seguimiento (que se realizan de manera individual, y con estrictos controles, que incluyen cacheos) han generado una especial polémica doctrinal. *Vid.* ZAPICO BARBEITO/RODRÍGUEZ MORO, «La circular F. I. E. S. diez años después: el paradigma de la nueva cultura de la incapacitación», en *Política criminal y reformas penales* (dir. por Faraldo Cabana, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 341 a 392).

apartado, que los reclusos tienen derecho a que la Administración penitenciaria lo realice hasta el peso de 25 kilogramos, en tanto que corresponde al interno asumir el cargo del traslado del material que exceda de ese peso. Además, en su segundo apartado dispone que, en los casos excepcionales en que los presos carezcan de medios económicos que les permitan asumir tales costes, la Junta Económico-Administrativa del Establecimiento penitenciario deberá estudiar medidas que puedan adoptarse para ello, y que deberán ser aprobadas por el centro directivo.

Sin embargo, la experiencia práctica pronto planteó problemas respecto del transporte de elementos frágiles, más fácilmente deteriorables, y por ello generadores de demandas de responsabilidades a la Administración. Por ello, en la Instrucción 6/2005, de 23 de mayo, sobre conducciones de internos, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, además de establecer límites a la posibilidad del traslado de pertenencias de los presos (29), dispuso que «el exceso de equipaje, televisión y los efectos susceptibles de sufrir deterioro no podrán ser trasladados en el vehículo de la conducción. En su caso podrán ser entregados a la persona que designe el interno, previa solicitud o remitido al Establecimiento de destino, contra recibo y conforme establece el artículo 318 del Reglamento Penitenciario». En complemento de esta previsión, la Instrucción 3/2010, de 12 de abril, sobre protocolo de actuación en materia de seguridad, dispuso que los internos deberían ser informados, en el momento en que se les autorizase la adquisición de un televisor, o un ordenador, de que, en el caso de que fuesen trasladados a otro Centro Penitenciario no podrían llevarlo consigo, «pudiendo serle enviado a través de agencia de transporte», y corriendo a su cargo los gastos derivados del mismo, salvo que acreditasen que no disponen de peculio, en cuyo caso se hará cargo la Administración. Finalmente, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias emitió la Orden de Servicio 1/2014, de 5 de marzo, por la que se regulan los «procedimientos para la remisión de exceso de equipaje, televisores, ordenadores, efectos susceptibles de sufrir deterioro, así como objetos de valor, alhajas y joyas pertenecientes a aquellos internos que son trasladados a otros Centros Penitenciarios».

---

(29) Uno de peso, consistente en que el equipaje no puede exceder de 25 kilogramos, excepto en el caso de que el traslado se efectúe por vía aérea de más de una hora de duración, en cuyo caso, y por razones de seguridad, el peso máximo del equipaje por interno no podrá superar los 20 kilogramos; y otro de volumen, en cuya virtud el paquete en que se lleven los objetos no debe exceder del tamaño de un bolso de tipo familiar, a cuyos efectos se proveerá a los internos de un saco o similar, con dispositivo de cierre, de material que no suponga riesgo para ellos, los funcionarios o los responsables de la conducción.

La Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo n.º 657/2018, de 14 de diciembre, dictada en recurso de unificación de doctrina (30), resolvió esta evidente contradicción normativa acordando que, «como regla general, la Administración Penitenciaria debe asumir el coste del transporte del televisor en los supuestos de traslado del interno de establecimiento penitenciario, cuando el total de sus pertenencias, incluido el televisor, no supere el límite de peso fijado (25 kgs), y ello con independencia del carácter forzoso o voluntario del traslado del interno, además de que la Administración asumirá todos los gastos cuando el interno carezca de recursos económicos».

### 3. Sus condiciones materiales

El Reglamento de 1981 solo destinaba a esta cuestión su escueto artículo 85, que preveía que a los internos debía proporcionárseles racionado en frío o, en su defecto, su importe en metálico. Respecto de las demás condiciones materiales de las conducciones, seguía vigente el Decreto 2355/1967, de 16 de septiembre, por el que se regulaban las conducciones de detenidos, presos y penados, que solo fue desarrollada (con carácter de provisionalidad, y ante «la imperiosa necesidad de mejora inmediata de los vehículos que a tal fin venían utilizándose»), por la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, de 6 de abril de 1990, que determinó las especificaciones técnicas a que debían ajustarse esos vehículos, «a fin de garantizar la adecuada prestación del servicio, tanto desde el punto de vista de las indispensables condiciones de seguridad, como en lo que concierne a la necesidad de evitar, en la mayor medida posible, los riesgos e incomodidades que de tales conducciones pudieran derivarse para los propios detenidos, presos y penados».

Esta norma expresamente provisional fue sustituida por la Orden del Ministro de Justicia e Interior de 15 de junio de 1995, por la que se determinaban las especificaciones técnicas que debían reunir los vehículos destinados a la conducción de detenidos, presos y penados, y que rigió durante veinte años. En ella se fijaron las condiciones técni-

---

(30) Analizada por NIETO GARCÍA, «Los gastos de transporte de televisores de internos entre centros penitenciarios a la luz de la regulación administrativa y de la STS 657/2018 de unificación de doctrina», *Diario La Ley*, núm. 9342, 22 de enero de 2019.

cas y de seguridad que, como mínimo, deberían reunir los vehículos destinados a ese transporte, y que distinguía a tal fin entre vehículos de más de nueve plazas –incluido el conductor– que realizasen conducciones interurbanas (cuyas especificaciones se detallaban en su Anexo I), y vehículos que no excediesen de nueve o diecisiete plazas –conductor incluido–, respectivamente en conducciones interurbanas, o si solo realizasen traslados urbanos o de recorrido no superior a los sesenta kilómetros. Se establecía también (art. 2) una cláusula de reconocimiento de los vehículos procedentes de un Estado miembro de las –entonces– Comunidades Europeas, construidos de conformidad con las especificaciones técnicas vigentes en él, siempre que garantizaran condiciones técnicas y de seguridad equivalentes a las previstas en esa Orden.

Con posterioridad, el Reglamento de 1996 determinó los medios con los que pueden realizarse las conducciones, que son esencialmente tres: vehículo adecuado para su transporte por carretera (art. 36.2), incluida la posibilidad de ambulancias –tanto para el ingreso en hospital como por traslado a otro establecimiento penitenciario– (art. 36.4); traslado a cargo de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias que el Director del establecimiento designe entre los que se hallen de servicio (art. 36.3, que remarca su carácter excepcional –«solo en casos de urgencia o necesidad perentoria»–); y desplazamiento por los propios medios de los internos, sin vigilancia, en los casos de penados clasificados en tercer grado, y de aquellos clasificados en segundo que disfruten de permisos ordinarios (art. 37.1, que posibilita que en estos casos la Administración facilite a los internos los billetes en el medio de transporte adecuado). Como previsión complementaria, el artículo 37.2 dispone que los niños serán entregados a sus familiares que estén en el exterior para que se encarguen de su traslado y que, de no ser posible, viajen con sus madres en vehículos idóneos para ello, acompañados por personal o colaboradores de Instituciones Penitenciarias, y con el propósito de «no herir la sensibilidad de los menores».

Finalmente, en esta evolución normativa, se aprobó la Orden INT/2573/2015, de 30 de noviembre, por la que se determinan las especificaciones técnicas que deben reunir los vehículos destinados a la conducción de detenidos, presos y penados (*BOE* núm. 290, de 4 de diciembre de 2015), derogando las previsiones de la previa, del mismo título, de 1995. Su justificación estribaba, conforme figura expresamente en su breve Exposición de Motivos, en que, desde entonces, habían «entrado en vigor nuevas normas técnicas, tanto europeas como españolas», y en que, en este periodo de tiempo, se había produ-

cido «un importante desarrollo tecnológico en los materiales, equipos y elementos utilizados para la construcción de vehículos». Todo ello exigiría la revisión de esa normativa, si bien se añadía que ello también resultaba necesario por «la necesidad de conciliar la seguridad activa y pasiva de los vehículos y la seguridad de los traslados, en relación con los detenidos, presos y penados, por una parte, y de los componentes de la escolta, por otra».

Su objeto era establecer «las condiciones técnicas y de seguridad que, como mínimo, habrán de reunir los vehículos destinados al transporte de detenidos, presos y penados, utilizados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», pero resaltando (art. 1) que solo respecto de los que se adquiriesen a partir de su entrada en vigor (lo que se preveía para el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»), pues los vehículos existentes a la entrada en vigor de esta orden podrían seguir en uso hasta su baja definitiva [según disponía la Disposición Transitoria Única de esta Orden (31)].

Y para ello distinguía entre los vehículos cuyo núm. de plazas (incluido el conductor y la escolta) excediese o no de nueve, estableciendo para cada una de esas categorías distintas normas específicas (contenidas en su Anexo II las del primero de esos casos, y en el I las del segundo).

Su contenido es rigurosamente técnico, pues establece básicamente reglas de homologación de los vehículos destinados a este tipo de transporte, desde una previa configuración, a su vez, de los automóviles que pueden ser habilitados para ello (32). No obstante, de su contenido resulta relevante (en orden al examen, que se hará más

---

(31) «La sustitución de estos vehículos por otros de nueva adquisición o su adaptación a lo establecido en los anexos de esta orden, cuando técnicamente sea posible, se realizará dentro de las disponibilidades presupuestarias o de los créditos extraordinarios que se habiliten al efecto, de acuerdo con las prioridades que determinen los órganos competentes».

(32) La norma 3 («Especificaciones generales») del Anexo I establece así que los vehículos que pueden emplearse para el transporte de detenidos, presos o penados, con capacidad de hasta nueve plazas, «corresponderán a la categoría M1, debidamente homologados de acuerdo con el Real Decreto 2028/1986, de 6 de junio, sobre normas para la aplicación de determinadas directivas de la Unión Europea, relativas a la homologación de tipo de vehículos automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos, y el Real Decreto 750/2010, de 4 de junio, por el que se regulan los procedimientos de homologación de vehículos de motor y sus remolques, máquinas autopropulsadas o remolcadas, vehículos agrícolas, así como de sistemas, partes y piezas de dichos vehículos»; en tanto que la norma 3 (con igual denominación) del Anexo II refiere que, en el caso de los vehículos con este destino, con capacidad de más de nueve plazas, han de corresponder a las categorías M-2 y M-3, y estar sujetas a las mismas reglas de homologación.

avanzado este trabajo, de su conformidad o no con las reglas europeas que disciplinan estas conducciones) destacar los siguientes extremos:

*a)* Los vehículos deben ir provistos de climatización que permita mantener una temperatura aproximada en los distintos habitáculos entre 18 y 28 grados Celsius; debiendo existir una renovación de aire en los compartimentos de, al menos, siete litros por segundo y por persona.

*b)* Cada habitáculo (la norma distingue entre el «compartimento de conducción y vigilancia», entendido como el «espacio ocupado por el conductor y los efectivos de la escolta», y el «compartimento de detenidos, presos y penados», que designa el espacio que estos ocupan en el vehículo) «deberá disponer de alumbrado interior suficiente, sin que se produzcan deslumbramientos, ni molesten indebidamente a los demás usuarios de la vía pública. El alumbrado del habitáculo de detenidos, presos y penados debe estar protegido contra agresiones o manipulación, y debe disponer de una intensidad suficiente que permita visualizar todo el interior, tanto a través de la ventana del tabique o puerta de separación, como mediante las cámaras instaladas».

*c)* La separación entre compartimentos debe efectuarse «mediante una estructura con puerta, construida con materiales anti-vandálicos que podrán ser transparentes, para que permitan la visualización de la escolta hacia los detenidos, presos y penados, u opacos, en cuyo caso dispondrá de, al menos, una ventana no practicable».

*d)* La estructura del compartimento de detenidos, presos y penados se regula con la evidente finalidad de impedir fugas mediante la rotura de sus laterales, techo y suelo. Para ello se prevé que los laterales y el techo «deben revestirse mediante materiales de suficiente resistencia», y que el suelo, «independientemente de los materiales que constituyan su estructura, deberá estar provisto de una chapa de acero que, como mínimo, cumpla con la norma UNE-108132:2002». Se establece igualmente que este compartimento debe disponer, al menos, de dos ventanas laterales, pero (por las mismas razones de seguridad) «no practicables, provistas de oscurecimiento para dificultar la identificación visual desde el exterior, con resistencia anti-vandálica y que no pueda pasar una persona a través de ellas». También se regulan sus dimensiones, que al menos han de ser de 12 centímetros en altura y 30 centímetros en longitud.

*e)* Igualmente por las ya citadas exigencias de seguridad, estos vehículos deben estar dotados de dispositivos electrónicos de visuali-



zación «que permitan, en todo momento, a los efectivos encargados de la conducción y vigilancia la observación del habitáculo de detenidos, presos y penados. Dicha observación podrá controlarse visualmente mediante la utilización de cámaras, a través de una o más pantallas instaladas en el habitáculo de conducción y vigilancia. Este sistema de vigilancia grabará las imágenes en un dispositivo de almacenamiento con capacidad suficiente».

f) Los asientos del compartimento de detenidos, presos y penados deben estar constituidos por una estructura metálica, y recubiertos por un material rígido, resistente y fácilmente lavable, con reposacabezas integrado del mismo material. Deben ir colocados en dirección de la marcha, con un sistema de retención homologado que se abra desde el puesto de vigilancia.

g) Se posibilita que, si las dimensiones de los vehículos lo permiten, se les dote de un maletero separado para el transporte de equipaje de los detenidos, presos y penados o equipo policial.

h) Si los vehículos se utilizan en distancias de largo recorrido, deben disponer de un habitáculo de dimensiones adecuadas, destinado a urgencias fisiológicas, cuyos elementos también se detallan pormenorizadamente.

Sin embargo, muchos presos se quejan de las condiciones de habitabilidad, confortabilidad y seguridad de los traslados que se efectúan por carretera, alegando que tienen escasa o nula visibilidad al exterior, e insuficiente iluminación, ventilación, climatización y limpieza, lo que les genera un sentimiento de degradación personal (33).

---

(33) Un preciso relato de estos testimonios, en la perspectiva personal de quienes han sufrido las deficiencias denunciadas, puede verse en RÍOS MARTÍN, «Una mirada sobre la posible reducción del sufrimiento humano en el sistema penal desde claves de política penitenciaria», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. extraordinario dedicado al 40 aniversario de la LOGP, pendiente de publicación al cierre del presente trabajo. En términos muy coincidentes se había manifestado el Defensor del Pueblo, *Informes, estudios y documentos. Situación penitenciaria en España*, Madrid, 1988, pp. 97 a 100, denunciaba deficiencias en las condiciones generales de los traslados (sistemas de ventilación inadecuados e insuficientes; condiciones higiénicas limitadas; ausencia de espacio suficiente para el desarrollo de largos desplazamientos); en la organización de los traslados (falta de una adecuada organización y racionalización de los itinerarios); en la coordinación con las Fuerzas de seguridad que deben realizar el traslado (que impiden en ocasiones que los traslados por motivos extraordinarios puedan cumplir tempestivamente su función); y deficiencias que repercuten en la situación procesal de los internos (pues a veces la demora en el traslado impide la presencia del acusado en un juicio).

#### 4. Las competencias de ejecución y control

##### a) Competencia para ordenar los traslados y desplazamientos

El artículo 80 del Reglamento de 1981 establecía que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias era el órgano competente «para decidir con carácter ordinario o extraordinario la clasificación y destino de los reclusos en los distintos Centros Penitenciarios». Por tanto, le competía ordenar los traslados correspondientes en base a las propuestas formuladas al efecto por los Equipos de Observación o de Tratamiento, o, en su caso, por el Director o la Junta de Régimen y Administración, así como los desplazamientos de los detenidos y presos que le fueran requeridos por las Autoridades judiciales o gubernativas a cuya disposición se encontrasen.

El Reglamento de 1996 también establece (art. 31, apartados 1 y 2) que el centro directivo tiene competencia exclusiva para acordar, con carácter ordinario y extraordinario, la clasificación y destino de los reclusos en los distintos establecimientos penitenciarios, sin perjuicio, obviamente, de las atribuciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en materia de clasificación de los internos, por vía de recurso; y que decide en base a las propuestas formuladas al efecto por las Juntas de Tratamiento o, en su caso, por el Director o el Consejo de Dirección.

Habitualmente, los motivos de estos traslados radican en el buen orden, la seguridad del establecimiento y la protección de funcionarios y reclusos, además de la búsqueda –para cumplir con el principio de vinculación familiar– de una mayor cercanía a los lugares donde estos tienen a sus familias o personas relacionadas (34). El traslado de presos que –en expresión del CPT– «resultan extremadamente difíciles de manejar» ha sido también admitido por la doctrina, si bien recomendando una valoración en términos proporcionales al riesgo planteado (35). Y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos

---

(34) Defensor del Pueblo, *Informes, estudios y documentos, op. cit.*, p. 88, denunciaba que «actualmente, se encuentran pocos internos cumpliendo la pena en un establecimiento próximo al lugar donde reside su familia», y que ello genera desarraigo familiar, además de incidir desfavorablemente en la prestación continuada y regular de los servicios sociales locales o autonómicos, en relación con las familias de los internos. De manera coincidente, LÓPEZ MELERO, *Los derechos fundamentales de los reclusos*, Ed. Edisofer, Madrid, 2015, p. 205, considera que si «el cumplimiento de la pena se produce en una prisión alejada del lugar en el que la persona tiene su trabajo, su familia, su residencia, su entorno social, puede dar lugar, incluso, a una desocialización».

(35) VAN ZYL SMIT/SNACKEN, *Principios de Derecho y Política Penitenciaria Europea. Penología y Derechos Humanos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013,

Humanos (como muestra su reciente Decisión de 7 de mayo de 2019) ratifica habitualmente la adecuación al Convenio Europeo de las decisiones de traslado de internos cuando ejecutan una previsión «prevista por la Ley», persigue un «objetivo legítimo» y la injerencia es proporcional a tales objetivos legítimos.

b) *Competencia para realizar las conducciones*

El artículo 32 del Reglamento de 1996 establece que las órdenes de conducción de los reclusos dictadas por la Secretaría General se llevarán a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tengan a su cargo este cometido, sin perjuicio, en su caso, de las competencias de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

c) *El control sobre las decisiones de traslado*

El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 5 de diciembre de 1986, estableció la competencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en el control jurisdiccional de los traslados, con exclusión del Juez de Vigilancia Penitenciaria. En el mismo sentido se había pronunciado el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.

Frente a ello, es criterio unánime de los Jueces de Vigilancia en sus Reuniones, que, si bien la competencia para traslados reside en el Centro Directivo, compete a estos Juzgados el control en la forma de su realización, pudiendo dejarlos sin efecto cuando haya existido fraude, abuso o desviación de poder por parte de la Administración penitenciaria, en virtud de los artículos 76.1 y 2 g) de la LOGP, que les otorga la salvaguarda de los derechos de los internos que cumplen condena, y 106.1 de la Constitución, que prescribe el sometimiento de las actuaciones administrativas al control judicial de su legalidad. De este modo, el Auto 568/98, de 14 de mayo, de la Audiencia Provincial de Madrid, reconoció la competencia del Juez de Vigilancia cuando el traslado afecte a derechos fundamentales (36); y el Auto de 27 de septiembre de 2003, del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Ocaña,

---

p. 406, considera que debe considerarse «el impacto negativo que el traslado va a implicar, tanto sobre el preso afectado como sobre el alejamiento de la familia, las redes sociales, la interrupción de programas concretos de actividades, así como las mayores dificultades que todo ello va a implicar en la preparación para la reinserción».

(36) «El Tribunal establece que los recursos contra las resoluciones administrativas que anulan o deniegan los traslados de los internos son los propios de la jurisdicción contencioso-administrativa, con una excepción: cuando esa resolución afecta a los Derechos Fundamentales, en cuyo caso la tutela de los mismos corresponde al

determinó que un Juez puede dejar sin efecto un traslado cuando su finalidad sea ilegítima (si se sustrae a la persona presa de la competencia de un determinado Juzgado encargado de la resolución de petición, queja o recurso presentada por aquella; o si el traslado produce un empeoramiento de la situación del interno respecto de los beneficios penitenciarios, la aplicación del tratamiento o la posibilidad de desempeñar un trabajo en régimen abierto).

Sin embargo, en el particular relativo a las malas condiciones higiénicas, y de seguridad, de los vehículos en que se realizan los transportes, y que han generado numerosas quejas de internos ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria no pueden pronunciarse, pues carecen de competencias respecto del control de los traslados de los presos, y tan solo están facultados para «trasladar la queja que recibiera del interno al organismo competente de esos traslados» (Auto de la Audiencia Provincial de La Rioja núm. 332/2018, de 14 de junio, resolviendo un recurso en que el interno planteaba «que los vehículos en el que se realizan los traslados de los internos carecen de las condiciones necesarias, no tiene higiene, huelen mal, no tienen cinturón de seguridad»).

Además, como cláusula de cierre del sistema de garantías (pues permiten activar mecanismos de seguimiento y control de la decisión de traslado), los artículos 52.3 de la LOGP y 41.3 de su Reglamento de 1996 reconocen el derecho de los internos a comunicar inmediatamente a su familia y Abogado su traslado a otro Establecimiento Penitenciario en el momento del ingreso del mismo.

d) *El control sobre los incidentes que se produzcan en el transcurso del traslado o desplazamiento*

Cuestión distinta es la exigencia de responsabilidades a consecuencia de la comisión de infracciones, por los presos o los funcionarios encargados, durante el transcurso de la conducción, que dan lugar a los correspondientes procedimientos penales, por quebrantamiento de condena, resistencia, lesiones, daños o torturas, según los casos (37). La Orden de Servicio 1/2019, de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social de la Secretaría General de Instituciones Peniten-

---

Juez de Vigilancia Penitenciaria, conforme al artículo 76 g) LOGP, y en vía de apelación a las Audiencias Provinciales».

(37) Como, a puro título de ejemplo, muestran las Sentencias 792/2017, de 13 de diciembre, de la Audiencia Provincial de Madrid, y de 13 de febrero de 2018, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso *Portu Juanenea y Sarasola Yarzabal contra España*).

ciarias, estableció que, como el Reglamento Penitenciario de 1996 acota como fines y motivos del régimen disciplinario y de la imposición de sanciones el «garantizar a la seguridad y el buen orden regimental y a conseguir una convivencia ordenada», y por tanto «solo se considerará infracción susceptible de sanción aquello que atente contra la seguridad y el buen orden regimental», es difícil que ello suceda «si la conducta acaece en el exterior del establecimiento penitenciario».

## V. LAS EXIGENCIAS INTERNACIONALES QUE DEBEN ORIENTAR LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES Y SU EVENTUAL MODIFICACIÓN

### 1. **Las Normas Mínimas para el trato de los reclusos, aprobadas el 30 de agosto de 1955 por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Trato de Delincuentes**

La Norma 45 se dedica a los traslados de los presos, estableciendo para ello tres reglas generales, en sus distintos apartados, conforme al siguiente detalle:

a) «Cuando los presos sean trasladados hacia o desde una institución, se los expondrá a la vista del público lo menos posible, y se adoptarán las garantías adecuadas para protegerlos de insultos, curiosidades y publicidad de cualquier tipo» (apartado 1).

b) «Se prohíbe el traslado de presos en medios de transporte con ventilación o luz inadecuadas, o por cualquier medio que los someta a sufrimiento físico innecesario» (apartado 2), y

c) «El traslado de los reclusos se llevará a cabo a cargo de la Administración y en condiciones de igualdad para todos» (apartado 3).

### 2. **La Recomendación (2006) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre las Normas Penitenciarias Europeas, de 11 de enero de 2006**

La regla 32 de esta Recomendación (38), que sustituye a la núm. (87) 3, sobre el mismo tema, insiste en que, «en el curso de un

---

(38) Estudiada por TÉLLEZ AGUILERA, *Las nuevas Reglas Penitenciarias del Consejo de Europa (una lectura desde la experiencia española)*, Ed. Edisofer, Madrid 2006, quien echa en falta en p. 87 que esta normativa no contenga previsiones sobre

traslado hacia una prisión o hacia otros establecimientos, como un tribunal o un hospital, los internos deben estar expuestos lo menos posible a la vista pública, y las autoridades deben hacer lo posible por proteger su anonimato». Además, se impone la prohibición del «traslado de internos en vehículos mal aireados o mal iluminados, o en condiciones que impliquen un sufrimiento físico o una humillación evitable». Finalmente, impone que estos traslados estén sufragados por las autoridades públicas, y se realicen bajo su dirección.

### 3. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

La Asamblea General de Naciones Unidas, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2015 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/70/490)] aprobó su Resolución 70/175, por la que se establecen unas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, rotuladas también como Reglas Nelson Mandela. En relación con los problemas que se suscitan con ocasión de los traslados de los internos, estas Reglas contienen las siguientes cinco referencias de alcance:

a) Que debe prohibirse «el empleo de cadenas, grilletes y otros instrumentos de coerción física que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor» (Regla 47, apartado 1), si bien pueden emplearse «otros instrumentos de coerción física», cuando la ley los autorice y en casos excepcionales, entre los que se cuenta su uso «como medida de precaución contra la evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en el momento en que el recluso comparezca ante una autoridad judicial o administrativa» (Regla 47, apartado 2). En estos supuestos, la siguiente Regla 48 dispone que deberán observarse los siguientes principios:

a.1) «Emplear instrumentos de coerción física únicamente cuando ninguna otra forma menor de control resulte eficaz frente a los riesgos que entrañaría la libre movilidad»;

a.2) «Optar por el menos invasivo de los métodos de coerción física que sean necesarios para controlar la movilidad del recluso y que puedan aplicarse razonablemente, en función del nivel y la naturaleza de los riesgos en cuestión»;

---

determinados aspectos que la práctica penitenciaria ha demostrado que son problemáticos, citando en especial «los supuestos en los que la Administración debe costear el transporte de enseres cuando un interno, por razones penitenciarias ajenas a su voluntad, se ve obligado a trasladarse a otro Centro Penitenciario».

a.3) «Y aplicar instrumentos de coerción física únicamente durante el tiempo necesario, y retirarlos lo antes posible una vez que desaparezcan los riesgos planteados por la libre movilidad».

Además, y en todo caso, el segundo apartado de esta Regla 48 prohíbe la utilización de instrumentos de coerción física en el caso de las mujeres que estén por dar a luz, ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.

b) Que todo recluso tiene derecho a informar inmediatamente a su familia, o a cualquier otra persona que haya designado como contacto, y entre otros sucesos, de su traslado a otro establecimiento, debiendo recibir «la capacidad y los medios para ejercer ese derecho» (Regla 68).

c) Que, en los traslados de los reclusos, «se tratará de exponerlos al público lo menos posible y se tomarán las disposiciones adecuadas para protegerlos de los insultos y de la curiosidad del público e impedir toda clase de publicidad» (Regla 73, apartado 1).

d) Que se prohíbe «transportar a los reclusos en malas condiciones de ventilación o de luz o por cualquier medio que les imponga un sufrimiento físico innecesario» (Regla 73, apartado 2).

e) Y que «el transporte de los reclusos se hará a expensas de la administración penitenciaria y en condiciones de igualdad para todos» (Regla 73, apartado 3).

#### **4. La Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios**

Contiene dos referencias vinculadas al objeto del presente estudio. Con carácter más taxativo, «condena la política penitenciaria de alejamiento que aplican algunos Estados miembros, ya que constituye un castigo añadido para las familias de los reclusos; insta a elaborar medidas que permitan el acercamiento de todos los reclusos que estén lejos de sus hogares, salvo si la autoridad judicial se pronuncia en contra por razones justificadas desde el punto de vista legal; recuerda que, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recluir a una persona en una cárcel situada tan lejos de su familia que las visitas de los familiares sean muy difíciles o incluso imposibles puede constituir una violación del artículo 8 del CEDH (el derecho al respeto de la vida privada y familiar)» (epígrafe 29); e insiste en la necesidad de mantener a los menores separados de los adultos «en todo momento, incluso durante los traslados penitenciarios» (epígrafe 30).

## 5. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Hay pocas Sentencias de este Tribunal que hayan abordado alguna cuestión de fondo en relación con los traslados, desplazamientos y conducciones penitenciarias, y siempre se han referido a las condiciones materiales de los furgones policiales en que se realizaban. La más reciente (y que recoge muchos de sus planteamientos precedentes) es la de 30 de octubre de 2018 (caso J. contra Estonia), en la que el Tribunal no estimó que las condiciones materiales de transporte del demandante en un furgón policial (por el pequeño tamaño del compartimento –el demandante fue ubicado en un compartimento individual que tenía 0.51 metros cuadrados de suelo– y la falta de un cinturón de seguridad o agarraderas) constituyeran, en ese caso concreto, condiciones inhumanas y degradantes. Para ello, la Sentencia parte de una declaración general, consagrada en su doctrina previa (en la que establece que, «aunque el traslado de presos conlleva inevitablemente ciertas restricciones en comparación con el transporte de personas que no están recluidas, en vista de los posibles riesgos de seguridad, las condiciones básicas para el traslado de presos no deben caer injustificadamente por debajo del estándar mínimo que las autoridades estatales se comprometieron a proporcionar a la población en general») (39) y dos premisas valorativas, igualmente resultantes de su propia jurisprudencia (que «el Estado debe garantizar que una persona esté detenida en condiciones compatibles con el respeto por la dignidad humana, que la forma y el método de ejecución de la medida no lo sometan a angustia o dificultades de una intensidad que exceda el nivel inevitable de sufrimiento inherente a la detención y que, dadas las exigencias prácticas del encarcelamiento, su salud y bienestar estén adecuadamente asegurados»; y que, para determinar la existencia de la violación del Convenio denunciada, «el sufrimiento y la humillación en cuestión deben ir más allá del elemento inevitable de sufrimiento y humillación relacionado con la detención»). Por ello, analizando las condiciones concretas de esa conducción [que deben

---

(39) Téngase en cuenta a este respecto que el anexo III de la Directiva 2001/85/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, relativa a las disposiciones especiales para vehículos utilizados para el transporte de pasajeros que comprende más de ocho asientos además del asiento del conductor, que modifica las Directivas 70/156/CEE y 97/27/CEE, establece criterios para las dimensiones de los asientos de pasajeros y espacio para los pasajeros sentados, y en concreto dispone que el ancho mínimo de un asiento debe oscilar entre 40 y 45 centímetros, dependiendo del tipo de autobús (si está construido con áreas para pasajeros de pie o construido principalmente o exclusivamente para el transporte de pasajeros), y que los pasajeros deben tener al menos 70 centímetros de espacio para las piernas.



valorarse en su conjunto, a los efectos de determinar si existe o no un maltrato (40)], el Tribunal desestimó la reclamación, tanto porque «el demandante pasó poco tiempo en el compartimento del furgón», y en una sola ocasión, como porque «la ausencia de un cinturón de seguridad por sí solo no puede dar lugar a una violación del artículo 3».

En sentido opuesto, en sus Sentencias de 14 de diciembre de 2006 (caso «Trariyeva v. Rusia»), 14 de noviembre de 2002 (caso «Mouisiel v. Francia») y 27 de noviembre de 2003 (caso «Hénaf V. Francia»), el Tribunal estimó que constituían tratos inhumanos, en el primer caso, el traslado de un recluso enfermo «en una furgoneta estándar», por un tiempo y un camino que contribuyeron a agravar su dolencia; y, en los otros dos, la sujeción con cadenas o esposas, por mera rutina, y durante una conducción, a un preso que, por su debilidad o enfermedad, no presentaba ningún riesgo de fuga.

## 6. La doctrina del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) (41)

Las condiciones del traslado de presos han sido abordadas por este Comité en varios informes, resultantes de sus visitas periódicas de inspección a diferentes países. Sus criterios más relevantes en esta materia se refieren a los siguientes temas:

a) Medidas de seguridad para los transportados: el Comité recomienda que los vehículos destinados a este transporte dispongan de cinturones de seguridad en los compartimentos para personas detenidas, pues su ausencia representa un peligro para la seguridad (42), así

---

(40) Dice esta misma resolución que «la evaluación de si ha habido una violación del artículo 3 no puede reducirse a solo un cálculo numérico de los metros cuadrados asignados a un detenido», ya que «solo un enfoque integral de las condiciones particulares puede proporcionar una imagen precisa de la realidad para la persona que está siendo trasladada». Entre los criterios que para ello analiza el Tribunal se encuentran la frecuencia y la duración de los viajes, el espacio físico destinado a asiento, si se cumplió con la capacidad de diseño del furgón policial, la oportunidad que tuvieron los presos de hacer ejercicio y tener una comida decente en los días del trayecto, y si los compartimentos estaban mal iluminados y con ventilación insuficiente.

(41) La interesantísima labor de este Comité, que no puedo considerar en el limitado espacio de este artículo, puede apreciarse en CRUZ ROS, *El Comité para la Prevención de la Tortura. Fijación de los estándares para mejorar la protección de las personas privadas de libertad*, Ed. Ene ediciones, Valencia, 2001.

(42) Informes CPT (2002), sobre la visita realizada a Eslovenia del 16 al 27 de septiembre de 2001, y (2017) 1, sobre la visita realizada a los Países Bajos del 2 al 13 de mayo de 2016. El CPT generalmente recomienda que los furgones estén equipados

como agarraderas y barandillas que eviten que los presos pierdan el equilibrio cuando el vehículo se mueva (43).

b) Medidas de habitabilidad del compartimento destinado a los presos: el Comité recomienda que un compartimento de 1.7 m<sup>2</sup> no debe alojar a más de cuatro presos, y valora que los compartimentos individuales de 0.4, 0.5 o incluso 0.8 metros cuadrados no son adecuados para transportar a una persona, independientemente de su duración (44).

## VI. VALORACIÓN FINAL

La LOGP ha propiciado un relevantísimo cambio de mentalidad en la realización de los traslados, desplazamientos y conducciones penitenciarias, pues ha incorporado el valor «dignidad» y los derechos de los internos como principios orientadores de su ejecución, al mismo nivel formal (y a mi juicio en prioridad valorativa) sobre «la seguridad de la conducción», que durante varios siglos fue el único criterio rector para ello. Además, ha optado por no priorizar los condicionantes económicos que se precisan en esa gestión, y que también han inspirado muchas decisiones históricas en esta materia.

La precisa determinación normativa de los supuestos que justifican un traslado o desplazamiento, la asignación concreta de las competencias para su adopción y ejecución, y la existencia de mecanismos judiciales de control de todo ello (en vía contencioso-administrativa, o por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria) son mecanismos adecuados para impedir (y, en otro caso, para reprimir) la utilización de los traslados como sanciones encubiertas.

En estos ámbitos principales y competenciales, la LOGP y su normativa de desarrollo cumplen satisfactoriamente todas las exigencias y recomendaciones que los organismos internacionales han ido estableciendo respecto de las conducciones penitenciarias.

No obstante, la situación actual presenta algunas disfunciones que deben ser corregidas. A nivel formal, no se entiende que la normativa vigente simplifique las referencias a sus contenidos en esta materia reduciéndolos a las expresiones «los traslados» (art. 18 LOGP) o

---

con asientos y accesorios adecuados que eviten que los reclusos pierdan el equilibrio cuando un vehículo se mueve.

(43) Informe CPT (2002), sobre la visita realizada a Eslovenia del 16 al 27 de septiembre de 2001.

(44) Informe CPT (2002), sobre la visita realizada a Eslovenia del 16 al 27 de septiembre de 2001.

«conducciones y traslados» (rótulo del Capítulo III del Título II del Reglamento vigente), cuando en su desarrollo se regulan diferenciadamente traslados, desplazamientos y conducciones. De manera semejante, no tiene sentido ya que esta normativa siga refiriéndose, como destinatarios de tales actividades, a «detenidos, presos y penados», cuando la Administración penitenciaria carece de competencias sobre personas detenidas, y la voz «presos» no designa unívocamente a los preventivos, de modo que pudiera emplearse dicotómicamente junto a «penados». Los conceptos «presos» y «recluidos» son mucho más precisos, a mi juicio, para designar a las personas que pueden ser trasladadas, desplazadas o conducidas.

Y también se siguen produciendo graves déficits de cumplimiento de las previsiones nacionales e internacionales respecto a las condiciones materiales de las conducciones. La ausencia en casos determinados de cinturones de seguridad, y los problemas, igualmente esporádicos, de higiene en los vehículos son defectos fácilmente superables. Tampoco debería ser costoso mejorar la organización de los centros, para evitar la reubicación en departamentos de ingresos de los internos que van a ser conducidos, y corregir los numerosos casos en que, por la anticipación o retraso del traslado o desplazamiento, pierden la posibilidad de realizar alguna de las comidas en el Centro Penitenciario, o incluso de ducharse. Más costoso, pues implica reformas materiales de mayor calado, es corregir los problemas (más significativos en la práctica cotidiana de estos transportes) de ausencia de luz y espacio suficiente, sobre todo en los viajes largos, que han ocasionado serios problemas de claustrofobia en algunos internos.

Pero el principio de dignidad que instauró la LOGP en esta materia, hace ya cuarenta años, y tras un periplo histórico tan complejo y esforzado, nos sigue obligando a mejorar.