



# La evolución de la libertad condicional tras una reforma fallida<sup>1</sup>

The evolution of the parole after a failed reform

**Vicenta Cervelló Donderis**

Universidad de Valencia

Vicenta.cervello@uv.es

ORCID; 0000-0002-2814-5055

## Resumen

Este trabajo analiza los elementos más relevantes de la nueva regulación de la libertad condicional realizada en la reforma del Código penal de 30 de marzo de 2015, en particular, los plazos de duración y las consecuencias de la revocación, con la finalidad de comprobar si tal modificación puede haber influido en la cifra de concesiones. Tras el análisis de las consecuencias de la reforma es posible afirmar que la evolución ha sido negativa al haberse reducido las concesiones de libertad condicional, siendo una de las causas que, en general, la clasificación en tercer grado resulta más ventajosa para los internos.

Palabras clave:; Reinserción, Libertad condicional, Reforma penal.

## Abstract

This paper analyzes the most relevant elements of the new regulation of parole made in the reform of the Criminal Code reform of March 30, 2015, in particular, the terms of duration periods and the consequences of revocation, in order to check whether such modification may have influenced the number of concessions. After analyzing the consequences of the reform, it is possible to assert that the evolution has been negative because the number of parole concessions have been reduced, one of the causes being that, in general, third degree classification is more advantageous for the inmates.

Keywords: Reintegration, Parole, Criminal reform.

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D+I Modalidad “Generación del Conocimiento” 2021, Estudio crítico del uso de sanciones alternativas penales: una mirada a la salud mental y al género” PID2021-126236OB, financiado por MCIN/AEI 10.13039/501100011033/ y por “FEDER una manera de hacer Europa”, IPs Vicenta Cervelló Donderis y Asunción Colás Turégano.

**Cómo citar este trabajo:** Cervelló Donderis, Vicenta. (2025). La evolución de la libertad condicional tras una reforma fallida. *Cuadernos de RES PUBLICA en derecho y criminología*, (6), 01–20. <https://doi.org/10.46661/respublica.12135>.

## 1. Introducción

La Ley Orgánica General Penitenciaria de 26 de septiembre de 1979 (en adelante LOGP) estableció como sistema de cumplimiento penitenciario el de individualización científica en virtud del cual la ejecución de la pena de prisión se divide en cuatro fases: primer grado o régimen cerrado, segundo grado o régimen ordinario, tercer grado o régimen abierto y libertad condicional. Este nuevo sistema derogaba el sistema progresivo anterior, instaurado por el Coronel Montesinos en 1835 en el Presidio de Valencia e incorporado al Código Penal de 1928, con la finalidad de crear un sistema menos rígido y punitivo que se basara en clasificar a los sujetos en función de la evolución del tratamiento desde una perspectiva resocializadora.

Aunque la división en grados era muy similar a la anterior, la mayor diferencia es que se abandonaba la obligatoriedad de pasar por todos ellos, se eliminaba su duración temporal predeterminada y se utilizaba como criterio determinante el estudio individualizado del interno realizado por un equipo técnico de profesionales especializados que determinaría la forma de cumplimiento de la pena de prisión de cada penado de acuerdo a los cuatro grados señalados.

El objetivo de este nuevo sistema de cumplimiento era planificar una modalidad de ejecución adaptada a la evolución del penado en la que las distintas fases reflejaran mayores dosis de libertad basadas en la confianza en el interno, culminando el último periodo de la condena, representado por el cumplimiento de tres cuartas partes de la condena, con la libertad condicional, siempre que hubiera previa clasificación en tercer grado, buena conducta y pronóstico favorable de reinserción social.

La pretensión de esta última fase de libertad condicional, que supone un avance respecto a

la previa clasificación en régimen abierto, es que el penado continúe su cumplimiento fuera del establecimiento penitenciario, sometido a unas condiciones impuestas por el juez de vigilancia, de cuyo cumplimiento dependerá que mantenga esta situación hasta la excarcelación definitiva.

Este novedoso sistema de cumplimiento se vio seriamente dañado con la L.O. 7/2003 de 30 de junio de reforma del Código Penal que, rompiendo una tradicional armonía entre la legislación penal y la penitenciaria, introdujo en el Código penal importantes reformas que afectaban al sistema de individualización científica y, en particular, a la libertad condicional, ya que a partir de ese momento la progresión a la misma no iba a depender solo de los requisitos tradicionales antes mencionados, sino también de haber satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito.

Además, con relación a los delitos de terrorismo y cometidos en el seno de organizaciones criminales se añadieron una serie de requisitos específicos vinculados al arrepentimiento y la colaboración con las autoridades.

Con ello se objetivaba el acceso a la libertad condicional al vincularla al pago de las responsabilidades económicas, incluso por encima del informe pronóstico de reinserción social, y se daba diferente trato a un colectivo delictivo respecto al resto de penados, no solo por la exigencia de condiciones adicionales, sino porque además se impedía respetar el tiempo cumplido en caso de revocación, produciendo en este último caso una indeseable prolongación de la condena más allá de la sentencia condenatoria vulnerando el principio *ne bis in idem*<sup>2</sup>.

Otro cambio radical se produjo con la L.O. 1/2015 de 30 de marzo de reforma del Código Penal que transformó la libertad condicional

---

<sup>2</sup> F. Renart García *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico (adaptada a la LO 7/2003 de 30 de junio de medidas de reforma para el cumplimiento*

*íntegro y efectivo de las penas)*, Madrid, Edisofer, 2003, p. 193.

en una forma de suspensión de la ejecución del resto de la pena con importantes novedades: considerar a la libertad condicional como una forma de suspensión de la ejecución que interrumpiera el cumplimiento y, con ello, desvincularla de la ejecución penitenciaria; quebrar la autonomía legislativa al modificar indirectamente en el Código penal el sistema penitenciario español reduciéndolo a tres grados; hacer uso de una remisión normativa para extender las normas de la suspensión de la ejecución a la libertad condicional con todas las consecuencias que conlleva, especialmente las relativas a los plazos de duración; y extender la excepción, antes limitada a los supuestos de terrorismo, de no abonar el tiempo cumplido en libertad condicional en caso de revocación a todos los internos.

Como se puede observar, la trascendencia de la reforma penal sobre la figura penitenciaria de la libertad condicional es muy amplia, pero en este caso solo se va a hacer referencia a dos de sus aspectos por las consecuencias prácticas que conlleva: el primero, la relevancia que puede tener que se haya impuesto un periodo tasado de duración de la libertad condicional que debe convivir con el requisito legal de haber cumplido tres cuartas partes de la condena, por los efectos que puede tener sobre el tiempo restante de duración de la condena y, el segundo, que no se abone el tiempo cumplido en libertad condicional en caso de revocación, por el diferente trato que puede suponer respecto a la situación de clasificación en tercer grado de la que proceden necesariamente todos los liberados condicionales.

En una primera impresión se puede observar un endurecimiento de la libertad condicional que empeora la situación de aquellos que la vayan a disfrutar, dejándolos de peor condición de la que estaban al disfrutar de régimen abierto, pese a ser una fase previa en el cumplimiento, lo que invita a analizar las consecuencias de esas modificaciones y evaluar los resultados obtenidos tras diez años de vigencia.

## **2. Aspectos más relevantes de la reforma de la libertad condicional en el Código Penal de 2015**

Entre las novedades que trajo la L.O. 1/2015 de 30 de marzo de reforma del Código Penal hay dos que afectaron especialmente a la penalidad y, lamentablemente, ninguna de las dos se puede considerar positiva porque ambas fueron un ejemplo de un Derecho Penal extremadamente punitivo, ajeno a la función preventiva, e incapaz de diferenciar la delincuencia más grave de la de menor gravedad.

Como muestra de ello, en instituciones tan dispares como la prisión permanente revisable, prevista para los delitos de mayor gravedad, y la libertad condicional, prevista para quienes están al filo de la excarcelación, se sigue un mismo patrón de punitivismo exacerbado y poca confianza en el principio constitucional de reinserción social.

La reforma de la libertad condicional podía haber sido una oportunidad para acercarla a los sistemas europeos de *probation*, cuya tendencia se dirige a ampliar el número de beneficiarios y dotar de contenidos a este periodo de excarcelación adelantada, sin embargo, con las modificaciones legales realizadas se ha producido un decepcionante retroceso, no solo por el endurecimiento de las condiciones, lo que supone una pérdida injustificada de confianza de todos los liberados condicionales en bloque, sino porque su vaciamiento de contenido corre un cierto riesgo de que acabe siendo residual en el cumplimiento global de la condena.

Las razones de esta criticable situación se centran en el cambio de su naturaleza jurídica que la ha convertido en una suspensión de la ejecución del resto de la pena, en la imposición de límites temporales tasados y en los efectos de la revocación sobre el tiempo cumplido en libertad condicional.

### **2.1. La naturaleza jurídica de la libertad condicional**

Tal como se ha afirmado anteriormente, la libertad condicional había venido siendo desde sus orígenes el último periodo en la ejecución de la pena privativa de libertad, es el sentido que le da el vigente art.72.1 de la LOGP al considerar la libertad condicional como el último grado del sistema de individualización científica y el que, incluso, permanece implícito en los requisitos de concesión del modificado art. 90 CP al exigir que se haya extinguido tres cuartas partes de la pena.

El sistema de individualización científica fue concebido por la LOGP en 1979 como una modalidad de ejecución penitenciaria basada en la valoración profesional de los elementos individuales del interno, con el fin de conseguir una ejecución más flexible que la que permitía el anterior sistema progresivo, que fuera capaz de adaptarse a los cambios operados por el interno y de incorporarlos a lo largo del cumplimiento de la pena.

Con ello se optaba por un modelo cuya decisión sobre el régimen y la forma de cumplimiento iba a depender de la valoración profesional del pronóstico individualizado de comportamiento futuro, con la garantía de no perder la seguridad jurídica que transmiten los sistemas basados en criterios temporales<sup>3</sup>.

De esta forma, en la regulación legal de la libertad condicional, los elementos valorativos asociados a la clasificación en tercer grado y la observancia de buena conducta garantizan el análisis de las características individuales del sujeto, mientras que el requisito temporal objetivo permite diferenciar entre diversas modalidades de libertad condicional (ordinaria, adelantada, cualificada, de

enfermos, de primarios...) con sus diferencias de valoración y aplicación<sup>4</sup>.

Las razones que justifican que la libertad condicional sea un forma de cumplimiento de la condena se derivan del principio de humanidad, para que el tiempo de estancia en prisión sea el mínimo imprescindible por los daños irreparables que produce, y del principio de reinserción social, porque toda pena o medida privativa de libertad debe favorecer la integración social y reducir la desocialización, lo que queda corroborado con la menor reincidencia que presentan quienes han disfrutado previamente de libertad condicional respecto a los que no lo han hecho<sup>5</sup>.

El cambio de naturaleza de la libertad condicional producido en la reforma de 2015 la convirtió en una forma de suspensión de la ejecución de la pena lo que, además, de distanciarle del sistema de individualización científica y, por tanto, de la ejecución penitenciaria, le hizo perder autonomía<sup>6</sup> al pasar a formar parte de una forma de "suspensión de la ejecución del resto de la pena" como de forma confusa declara el actual art. 90 CP.

Desde que la libertad condicional se reguló en la Ley de 23 de julio de 1914, al igual que se mantuvo al pasar su regulación al CP de 1928, su finalidad era establecer un periodo de prueba para comprobar que el penado se había corregido siempre que se reunieran los cuatro requisitos que permanecieron casi invariables hasta 1995: estar en el cuarto periodo de condena, haber cumplido tres cuartas partes de la condena, mostrar intachable conducta y ofrecer garantías de hacer vida honrada en libertad.

---

<sup>3</sup> J. Cid Moliné "La libertad condicional ¿está en Europa la solución?" *In Dret* 4-2021 p. 282.

<sup>4</sup> C. Guisasola Lerma *Libertad condicional. Nuevo régimen jurídico conforma a la LO 1/2015 CP*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 23.

<sup>5</sup> J. Cid Moliné "El futuro de las alternativas a la prisión en España" *In Dret* 1-2025 p.288.

<sup>6</sup> En el mismo sentido C. Guisasola Lerma "Libertad condicional" en J.L. González Cussac (Dtor), *Comentarios a la reforma del CP de 2015*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed. 2015, p. 382.

Siguiendo este mismo propósito, la reforma del CP de 1995 la acercó al principio constitucional de reinserción social al ampliar sus destinatarios, suprimir los criterios moralizantes para modernizar su terminología, introducir criterios criminológicos como el pronóstico favorable de reinserción social y la posibilidad de imponer reglas de conducta o suprimir la pérdida del tiempo pasado en libertad condicional en caso de revocación que se arrastraba de su regulación histórica.

Todos estos cambios fueron bien recibidos porque permitieron modernizar la libertad condicional y adecuarla a la reinserción social, sin perjuicio de las dudas de seguridad jurídica que suscitaban la falta de criterios concretos para su imposición o la amplitud de las reglas de conducta.

En esta reforma se produjo un primer movimiento sistemático que pasó casi desapercibido, consistente en desplazar la regulación de la libertad condicional al capítulo dedicado a las formas sustitutivas de la ejecución bajo la única denominación de formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad, si bien, diferenciando en secciones distintas la suspensión de la ejecución, la sustitución y la libertad condicional.

Este cambio que, aunque fue solo formal, ya recibió importantes críticas<sup>7</sup>, fue el inicio de filtrar la idea de considerar a la libertad condicional como un sustitutivo, dirigido a acortar la duración de la condena, más que a formar parte del conjunto de un tratamiento penitenciario, lo que acabaría acentuando las distancias entre su significado en el Código penal como forma sustitutiva de la ejecución de la pena y el recogido en la LOGP como

última fase del sistema de individualización científica.

Mantener la libertad condicional como modalidad de cumplimiento de la condena siguiendo el sistema de individualización científica significa, entre otras cosas, que la toma de decisiones se basa en una propuesta emitida por profesionales especializados de los equipos técnicos de los centros penitenciarios dentro de un marco legal de requisitos y condiciones tasadas, ahora bien, que sea el último grado del sistema de individualización científica no significa que sea un grado más, ya que las notas que le diferencian del resto de grados son que en este caso sea necesario haber pasado por el grado anterior, no como ocurre en el resto que permiten la clasificación inicial, que sus requisitos se regulen en el Código penal, no como el resto que lo hacen en la normativa penitenciaria y que requiera la autorización del juez de vigilancia, lo que en el resto de fases solo ocurre en caso de presentación de recurso.

Estas mayores garantías y la buena sintonía en el ámbito de la ejecución entre la normativa penal y la normativa penitenciaria manifestada en la remisión del Código penal a la ley y los reglamentos que la desarrollan, hace difícil explicar que una figura de la que no se planteaban necesidades de reforma legislativa o problemas significativos de aplicación, precisamente por su carácter opcional y de aplicación selectiva, sufriera un cambio tan relevante sin venir precedido de un mínimo debate científico o una demanda por parte de instituciones penitenciarias<sup>8</sup>, sino, más bien al contrario, que el sentir general fuera el de reivindicar reformas para hacer un mayor uso de la misma por el exceso de celo en su concesión.

---

<sup>7</sup> I. Sánchez Yllera “Art. 90” *Comentarios al Código penal de 1995* Tomo I en T.S. Vives Antón (coord.) Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, p.511.

<sup>8</sup> M. Salat Paisal hace alusión a la calma existente en esta materia tanto en doctrina como jurisprudencia a salvo de

un mínimo sector crítico “Análisis del instituto de la libertad condicional en la reforma del CP de 2015” *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña (AFDUC)* 19, 2015 p, 417.

Con ello se recordaba que la finalidad de la libertad condicional es facilitar la reeducación y reinserción social preparando para la definitiva salida en libertad, limitando la estancia en prisión a lo estrictamente necesario.

La libertad condicional asociada al último periodo de la condena, al que se puede aspirar sólo desde una previa clasificación en tercer grado, justifica su vinculación a la evolución del cumplimiento penitenciario y anuncia unas buenas condiciones para alcanzar la libertad anticipada, por ello, considerarla como una forma de suspensión de la ejecución de la pena, en el mismo marco que figuras diseñadas para evitar los ingresos en prisión, provoca serias contradicciones al considerar que interrumpe el cumplimiento y distanciarla de la intervención penitenciaria.

Esto precisamente es lo que se descartó en su reforma en el Anteproyecto de Código Penal de 1983 por las contradicciones que podía producir en el seno de un sistema penitenciario dividido en fases<sup>9</sup>.

Si la libertad condicional es el último periodo de cumplimiento de la pena que requiere la necesidad de un pronóstico favorable de reinserción social, su objetivo es facilitar la excarcelación anticipada, siempre que la trayectoria penitenciaria revele buena conducta y pronóstico de no reincidencia.

En sentido distinto, si la libertad condicional adquiere la naturaleza de modalidad de suspensión como “suspensión de la ejecución del resto de la pena” su finalidad es interrumpir a modo de prueba la estancia en el centro penitenciario por falta de

peligrosidad, desligada de su cumplimiento penitenciario.

Esto demuestra que ambas figuras cumplen funciones diferentes en distintos espacios ejecutivos<sup>10</sup>: impedir el ingreso en prisión de las penas cortas desde el inicio, en el caso de la suspensión de la ejecución y adelantar la excarcelación al final del cumplimiento de todas las condenas en la libertad condicional como forma de cumplimiento, respectivamente, lo que genera grandes dificultades a la hora de compartir requisitos de aplicación.

En este sentido, si el objetivo de la reforma, como señala la Exposición de motivos, es fundamentalmente integrar la libertad condicional como modalidad de suspensión y, con ello, considerar su disfrute como interrupción de cumplimiento, son varias las razones que se postulan como posibles objetivos del legislador:

- A. en primer lugar, trasladar el modelo alemán de libertad condicional ya que se trata de una traducción literal del sistema germano<sup>11</sup>, sin haber medido las consecuencias que ello podía producir sobre el sistema penitenciario español, ni valorar su prestigio y buenos resultados.
- B. en segundo lugar, extender a todos los internos la medida inicialmente prevista solo para los terroristas y organizaciones de no abonar el tiempo cumplido en libertad condicional en caso de revocación, generalizando una excepción que ya en su día recibió muchas críticas.
- C. en tercer lugar, recurrir de nuevo a la prevención general positiva en las medidas punitivas para transmitir una

---

<sup>9</sup> C. García Valdés “Sobre la libertad condicional: dos o tres propuestas de reforma” en J.L. Díez Ripollés/ C.M. Romeo Casabona/ L.Gracia Martín/ L.F.Higuera Guimerá (Editores) *La ciencia del Derecho penal ante el nuevo siglo. Libro homenaje al Prof. Dr. J. Cerezo Mir*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 1065.

<sup>10</sup> R. Mata y Martín “Ámbitos de la ejecución penitenciaria afectados por la reforma del Código Penal.

A propósito de la L.O. 1/2015” *Diario La Ley* nº 8713 p. 15.

<sup>11</sup> M. Torres Roig “Valoración de la peligrosidad en la suspensión de la pena y la libertad condicional: Influencia del Derecho alemán” en E. Orts/A.Alonso/M.Roig (Dtores) *Peligrosidad criminal y Estado de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017 p. 117 y ss.

ejecución cada vez más retributiva y alejada del modelo resocializador, no en hechos graves o de peligrosidad criminal, sino en sujetos con pronósticos favorables de reinserción social.

Ante estas erróneas razones, cabe recordar las características más importantes de la libertad condicional que hacen desconcertante su fusión con la suspensión de la ejecución de la pena, entre ellas, que la libertad condicional consista en una excarcelación anticipada condicionada al cumplimiento de una serie de obligaciones, que se dirija a sujetos que se encuentran en la última fase de cumplimiento de condena en penas de larga o corta duración, que se requiera la emisión de un pronóstico favorable de no reincidencia valorado desde la perspectiva penitenciaria y que la conceda el juez de vigilancia penitenciaria, todo ello muy diferente a los objetivos de la suspensión de la ejecución centrados en evitar el ingreso en prisión de sujetos primarios para que no cumplan penas cortas de prisión.

Estos motivos, unidos a la larga tradición de la libertad condicional como fase del sistema penitenciario y que no hubiera críticas a su regulación, ni propuestas públicas de reforma, son motivos que no permiten entender esta reforma que la ha dejado irreconocible, incoherente con el resto del sistema y abocada a dejar de prestar la función para la que fue creada, hasta el punto de quebrar “el elogiado sistema penitenciario de individualización científica español”<sup>12</sup> por suprimir de facto el cuarto periodo de cumplimiento. Más allá de estos problemas sistemáticos provocados por la conversión de la libertad condicional en una forma de suspensión de la ejecución, la modificación de su regulación legal produce dos efectos de dudoso beneficio, el primero someterla a una duración tasada legalmente que debe conciliarse con el tiempo de condena que

reste por cumplir, y el segundo, no validar el tiempo disfrutado en libertad condicional en caso de revocación, sin abono alguno, lo que puede suponer un perjuicio respecto a las consecuencias que tendría el incumplimiento de mantenerse la clasificación en tercer grado.

El análisis de estos dos concretos efectos de la transformación de la naturaleza jurídica de la libertad condicional puede ser un referente para valorar la evolución de la libertad condicional desde su reforma en 2015 hasta la actualidad y comprobar si la reforma de una figura clave para la reinserción social se puede considerar que ha producido resultados positivos o negativos.

## **2.2. Los nuevos límites temporales de la libertad condicional**

Una de las consecuencias de la transformación de la libertad condicional en una modalidad de suspensión de la ejecución de la pena es que se ha impuesto un plazo de duración tasado legalmente, de dos a cinco años, con el límite de que no pueda ser inferior a la duración de la parte de pena pendiente de cumplimiento. Con ello, además de que se abandona el sistema tradicional en el que la duración de la libertad condicional coincidía con el tiempo restante de condena de cada interno, se adopta el sistema temporal de la suspensión que conlleva un plazo común legalmente establecido, generando un problema si dicho plazo no coincide con el tiempo restante de la pena, lo que ocurrirá cuando, reuniendo el resto de requisitos legales, quede menos de dos años por cumplir (y obligatoriamente haya que imponer al menos dos años de libertad condicional) o más de cinco años (sin que en este caso se aclare si podrá ser superior el plazo máximo legal).

Que dicho plazo mínimo de dos años no coincida con el tiempo restante de

---

<sup>12</sup> Orts Berenguer, E./González Cussac, J.L. *Compendio de Derecho Penal. Parte General*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 538.

cumplimiento se resuelve expresamente indicando que la libertad condicional en ningún caso puede ser inferior al tiempo de pena que quede por cumplir, lo que garantiza que en todo caso habrá un periodo mínimo de dos años de libertad condicional con independencia del tiempo restante de condena.

El problema inverso no está resuelto legalmente, con lo cual el plazo máximo de cinco años no va acompañado de la garantía de que en ningún caso sea superior al tiempo que reste por cumplir.

Con ello se ignora su función de periodo final del cumplimiento de una pena cuya duración ha sido fijada en una sentencia, sin posibilidad de ser modificada en fase de ejecución y se crean problemas con el requisito legal de haber cumplido tres cuartas partes de la condena, con sus correspondientes excepciones de dos tercios o la mitad de la condena.

De esta forma, los problemas más relevantes consisten en conciliar la colisión entre los límites proporcionales del art.90.1 CP con el nuevo límite fijo del art.90.5 CP y confirmar si el impedimento de un periodo de libertad condicional inferior a la duración de la condena pendiente puede llevar a aceptar que pueda ser mayor.

A la hora de conceder la libertad condicional se debe tener en cuenta que en virtud del art. 90 CP se debe haber cumplido un parte proporcional de la pena impuesta, tres cuartas partes en el supuesto ordinario, dos terceras partes y la mitad de su condena en los excepcionales, lo que tiene sentido en la concepción tradicional de la libertad condicional como último periodo de la condena; en el texto actual, dispone el

art.90.5CP que el tiempo de cumplimiento ya no será el restante que quede de la condena, sino el que fije el juez de vigilancia con un mínimo de dos años y un máximo de cinco años. Para decidir el plazo concreto de duración de la libertad condicional, no se pone a disposición del juez de vigilancia de criterios legales orientativos, con lo cual se le ofrece una discrecionalidad que antes no tenía<sup>13</sup>, pero sí queda sometido a unos límites que no le permiten en ningún caso que el tiempo de cumplimiento de libertad condicional sea inferior al plazo de condena que queda por cumplir, es decir, que si al sujeto le queda menos de dos años de condena y, en todo caso, la libertad condicional no puede durar menos dos años, se le estará forzando a prolongar el periodo de cumplimiento impuesto judicialmente en la sentencia o bien se le estará impidiendo que disfrute de libertad condicional si no acepta esa desventajosa consecuencia.

Como ejemplo de ello en una condena de tres años que pudiera acogerse al supuesto excepcional previsto para primarios en el que es suficiente con haber cumplido la mitad de la condena (un año y medio) no se alcanzaría ese mínimo de dos años<sup>14</sup> o en todas las condenas inferiores a ocho años de prisión en el supuesto ordinario porque cumplidas tres cuartas partes siempre quedarían menos de dos años por cumplir<sup>15</sup>.

De esta forma, conceder la libertad condicional con una duración de dos años a quien le queda un tiempo inferior de condena, desplaza el licenciamiento definitivo debiendo realizarse una nueva liquidación de condena y prolonga el plazo de cancelación de antecedentes penales, lo que puede ser especialmente gravoso<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> J.L. Ortega Calderón “El nuevo régimen temporal de la libertad condicional en el Código Penal tras la reforma operada por la LO 1/2015 de 30 de marzo” *Diario La Ley* nº 8652 24 noviembre de 2015, p. 2.

<sup>14</sup> R. Mata y Marín. “Ámbitos de la ejecución penitenciaria...” cit. p. 16.

<sup>15</sup> J.L. Ortega Calderón “La influencia del nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la cancelación de antecedentes penales” *Diario La Ley* nº 9007 23 de junio de 2017, p. 4.

<sup>16</sup> Ortega Calderón, J.L. “La influencia ...” cit. p.3 y 7.

Con relación al límite máximo de cinco años, el problema planteado se da a la inversa sin que el Código Penal haya incluido expresamente la prohibición de que la libertad condicional dure más que la pena que quede por cumplir.

De esta forma, siempre que falte menos de cinco años por cumplir, este podrá ser el plazo máximo de libertad condicional, sin que exceda del total de la condena, pero si al sujeto le quedan más de cinco años de condena el Código penal no plantea limitación alguna, lo que puede dar a entender que sea posible disponer de un plazo mayor de libertad condicional precisamente para que coincida con el tiempo restante de condena, solución avalada por los jueces y fiscales de vigilancia penitenciaria<sup>17</sup>.

En consecuencia, no habría problema en conceder periodos de libertad condicional superiores a cinco años, vgr. en la suspensión por razones humanitarias cuando la enfermedad surge al principio de una larga condena, siempre que con ello no se superase el tiempo restante de cumplimiento, pero no deben permitirse plazos mayores de cinco años que sobrepasen la duración de la pena impuesta, aplazando el licenciamiento definitivo, por su incompatibilidad con el principio de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad<sup>18</sup>.

Esta situación se deriva de un conflicto entre las disposiciones de lo previsto en el art. 90.1 CP y el art. 90.5 CP, sin embargo, teniendo en cuenta que la nueva denominación de la libertad condicional es la “suspensión de la ejecución de la pena que queda por cumplir”, no debería admitirse en ningún caso que la

libertad condicional pueda durar un tiempo más amplio que el del resto de la condena que queda de cumplimiento, por la inseguridad jurídica que crea y la vulneración que supone al principio de proporcionalidad. Optar como solución que el penado renuncie a solicitarla si no le interesa es inaceptable porque quiebra el principio de seguridad jurídica y de reeducación y reinserción social.

Para evitar estos inconvenientes, el Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de reforma del Código Penal proponía que el periodo de suspensión debía ser en todo caso igual al periodo pendiente de cumplimiento con el fin de mantener la proporcionalidad que hasta ese momento gozaba el sistema<sup>19</sup>.

Para evitar que se produzca una prolongación indebida del cumplimiento, sólo cabe interpretar que el periodo de libertad condicional disponga de dos límites de duración: uno fijo, de dos a cinco años, y otro proporcional, no inferior al tiempo que queda por cumplir, por la literalidad del art. 90 CP, pero tampoco superior a la duración de la condena<sup>20</sup>.

No hay que olvidar que la libertad condicional, aunque como forma de suspensión interrumpa formalmente el cumplimiento, debe tener unos plazos asociados a la duración de su condena por tratarse de un periodo de prueba de quien ya ha cumplido la mayor parte de la pena, algo sustancialmente diferente a que la suspensión de un ingreso inicial deba garantizar que la pena suspendida sea de mayor duración que la pena impuesta a modo de compensación o esfuerzo del penado<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Encuentro de magistrados y fiscales de vigilancia penitenciaria de 2015 y encuentro de jueces de vigilancia de 2017 y 2018.

<sup>18</sup> C. Rodríguez Yagüe, C. Guisasola Lerma, M. Acale Sánchez, “Libertad condicional” en F.J. Álvarez García (Dir.) *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma de 2012* Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p.389.

<sup>19</sup> Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica

10/1995, de 24 de noviembre, del Código Penal. Madrid, 20 de diciembre de 2012, p. 80.

<sup>20</sup> M. Salat Paisal “Análisis del instituto de la libertad condicional...” cit. p. 430.

<sup>21</sup> J.L. Ortega Calderón “El nuevo régimen de la libertad condicional...” cit. p. 5.

### 2.3. Los efectos de la reforma sobre la revocación por incumplimiento.

Otro de los efectos más negativos de la reforma de la libertad condicional es la regulación de las consecuencias de la revocación, en parte derivadas de su conversión en una forma de suspensión de la ejecución del resto de la pena, al disponer el art. 90.6 CP que, en caso de revocación, se ejecute la parte pendiente de condena, sin computar el tiempo transcurrido en libertad condicional como tiempo de cumplimiento de condena, lo que es especialmente perjudicial, no solo porque esta previsión antes no existía con carácter general, sino porque a las causas de revocación propias de la libertad condicional se han añadido por remisión normativa las causas previstas para la suspensión de la ejecución, ampliando sustancialmente las posibilidades de su retorno a la prisión.

La pérdida del tiempo transcurrido en libertad condicional en caso de revocación va a suponer el reingreso en prisión sin abonar el periodo de tiempo disfrutado de libertad condicional, con lo cual, ese periodo se pierde y se vuelve al momento temporal en que se concedió la libertad condicional. Esta pérdida de tiempo cumplido tiene su origen en el régimen excepcional previsto inicialmente para la libertad condicional en delitos de especial gravedad, como es el caso de los delitos de terrorismo<sup>22</sup>, que ahora se ha generalizado a todos los casos sin excepción, siguiendo la senda de endurecimiento punitivo iniciada hace décadas, justificado en razones claramente retributivas<sup>23</sup>, para alcanzar también como destinatarios a los

internos que mejores expectativas de reinserción social despiertan.

No abonar el tiempo cumplido en libertad condicional en caso de revocación puede prolongar la duración de la condena, afectando a la fecha de licenciamiento y la fecha de cancelación de los antecedentes penales, que deberá adaptarse a la nueva duración de la condena y correspondiente fecha de finalización, lo que merece las mismas críticas que en su día se vertieron para su previsión específica en los delitos de terrorismo, es decir, la posible prolongación de la condena inicialmente impuesta en sentencia y el atentado al principio de cosa juzgada y de vulneración del principio *ne bis in idem*<sup>24</sup>.

Carece de sentido que las consecuencias por el incumplimiento en este último periodo de cumplimiento de la pena sean más graves que las derivadas en caso de estar clasificado en tercer grado, ya que al tratarse este último de una fase anterior, debería ser más restrictivo que la posterior, a lo que se debe sumar lo incomprensible de extender esta exasperación punitiva a un colectivo minoritario, carente de peligrosidad criminal por haber conseguido alcanzar el tercer grado de clasificación tras una evaluación positiva de no reincidencia, y que se encuentra en la fase final de su condena.

Otra consecuencia de esta regulación de la revocación es que emplaza a que se ejecute la pena pendiente de cumplimiento, sin especificar en qué condiciones. Mientras la libertad condicional ha sido el último periodo de la condena, el art. 201.3 RP disponía que, en caso de revocación, al liberado condicional

---

<sup>22</sup> M. Abel Souto *La suspensión de la ejecución de la pena*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 21. P. Solar Calvo “La libertad condicional antipenitenciaria. Comentario al Auto del JVP nº 5 de Madrid de 3 de noviembre de 2016” *Diario La Ley* nº 8873, 29 de noviembre de 2106. p. 10.

<sup>23</sup> P. Faraldo Cabana “Un Derecho penal de enemigos para los integrantes de organizaciones criminales. La LO 7/2003 de 30 de junio de medidas de reforma para el

cumplimiento íntegro y efectivo de las penas” en P.Faraldo/ L.M.Puente/ J.A.Brandariz (Coord.) *Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización*, Valencia. Tirant lo Blanch, 2004, p. 335.

<sup>24</sup> M. Acale Sánchez “Terrorismo, delincuencia organizada y sistema de penas” en P.Faraldo/L.M.Puente/J.A.Brandariz (Coord.) *Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 377.

se le aplicaría el régimen ordinario hasta nueva clasificación por la junta de tratamiento, lo que ahora debería seguir haciéndose, es decir, no asociar cumplimiento a régimen ordinario, sino emplazar a una nueva clasificación que no excluya el régimen abierto. Las diferencias son importantes ya que, en caso de incumplimiento en régimen abierto, se regresa de grado sin la pérdida del tiempo cumplido<sup>25</sup>.

Finalmente, una breve referencia a la doble regulación de las causas de la revocación, por un lado, la prevista de manera específica y demasiado ambigua en el art.90.5 CP, consistente en que se ponga de manifiesto un cambio de las circunstancias que hubieran dado lugar a la suspensión que no permita mantener el pronóstico de falta de peligrosidad en la que se fundaba la decisión adoptada y, por otro, la aplicable por remisión al art. 86 CP, mucho más amplia, que abarca los supuestos de condena por la comisión de delito durante el plazo de la suspensión siempre que se ponga de manifiesto que las expectativas en que se fundaba la suspensión no pueden ser suspendidas, se incumplan grave o reiteradamente las condiciones impuestas, se facilite información inexacta sobre los bienes decomisados o no se cumpla con el pago de las responsabilidades civiles, salvo incapacidad económica.

Como se puede observar son muchas las causas de revocación que pueden dar lugar a la indeseable consecuencia de no abonar el tiempo cumplido en libertad condicional alargando la duración de la condena establecida en la sentencia, siendo especialmente preocupante la ambigüedad de la referencia al cambio de circunstancias y al pronóstico de falta de peligrosidad por la inseguridad jurídica que crea y los problemas penitenciarios que puede generar la refundición de condenas entre la nueva causa

y la condena suspendida con libertad condicional.

Sobre este último aspecto hay que tener en cuenta que desde que la libertad condicional es una pena suspendida, si se tiene que ingresar en prisión por una condena derivada de hechos cometidos durante el disfrute de la libertad condicional, el tiempo pasado en libertad condicional se perdería y se cumpliría completo uniendo las dos condenas (la nueva y la que se estaba cumpliendo en libertad condicional), sin embargo, si los hechos que provocan el ingreso en prisión son anteriores al disfrute de la libertad condicional, no le afectaría esta previsión y podría cumplir simultáneamente la libertad condicional que ya disfrutaba y la nueva pena porque las penas suspendidas no se pueden refundir con las penas en ejecución<sup>26</sup>, lo que rompe la unidad de ejecución propia del cumplimiento penitenciario.

### **3. Consecuencias de la reforma de la libertad condicional**

#### **3.1. Contradicciones sistemáticas**

La conversión de la libertad condicional en una forma de suspensión de la ejecución de la pena ha dejado numerosas contradicciones por considerarla una interrupción del cumplimiento y distanciarla materialmente de la ejecución penitenciaria. Esta divergencia entre su significado penitenciario que arrastra desde hace más de cien años y su nueva naturaleza jurídica exige un ejercicio de coordinación al haberse modificado su régimen jurídico en el texto penal, obviando su regulación penitenciaria.

Desde un punto de vista formal, la mayor discordancia es que la libertad condicional se regule dentro del capítulo “de las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad y de la libertad

---

<sup>25</sup> J.L. Ortega Calderón “El nuevo régimen de la libertad condicional...” cit. p. 11.

<sup>26</sup> P. Solar Calvo “La libertad condicional...” cit. p.9, recuerda que tal situación es consecuencia de la nueva

naturaleza de la libertad condicional que le niega el carácter de cumplimiento y le asigna el de pena suspendida, como señala el Auto JVP nº 5 de Madrid de 3 de noviembre de 2016.

condicional” manteniendo una sección independiente con una confusa denominación que distingue entre acordar la suspensión de la ejecución del resto de la pena de prisión y conceder la libertad condicional.

Tampoco es coherente fundir en una misma naturaleza a una figura que permite evitar el ingreso en prisión de sujetos primarios condenados a penas cortas de prisión con otra que permite la excarcelación anticipada de todo tipo de penados, con independencia de la duración de su condena, una vez hayan cumplido tres cuartas partes de la misma, ni mucho menos forzar a una regulación compartida en dos planos tan distintos de la penalidad, el de su inicio y el de su terminación, hasta el punto de crear una fusión artificial entre dos figuras totalmente antagónicas llena de incoherencias y falta de sistematización adecuada.

Olvida el Código Penal, incluso se puede decir que desprecia, que la libertad condicional forma parte del sistema penitenciario de individualización científica, desarrollado en una ley orgánica como es la LOGP y diseñado para facilitar la reinserción social de la misma, de forma que la última fase de la condena sea de preparación a la libertad en función de la evolución individual del sujeto valorada desde las herramientas de las que dispone propia ejecución penitenciaria.

Transformar la libertad condicional en una forma de suspensión de la ejecución de la prisión no parece compatible con su mantenimiento como última fase del sistema de individualización científica, de hecho, la reforma penal ha suprimido el requisito legal de la emisión de un pronóstico favorable de reinserción social, recogido en la legislación penitenciaria, pese a lo cual, la Instrucción SGIP 4/2015 de 29 de julio ha decidido mantenerlo, al apostar por seguir remitiendo al juez de vigilancia el informe pronóstico final previsto en el art. 67 LOGP en aras a “la colaboración con la ejecución jurisdiccional de la pena”. La injustificada supresión de la necesidad de la emisión de informe sobre el

pronóstico individual de reinserción social aleja a las juntas de tratamiento de su valoración para la concesión de la libertad condicional y la sustituye por una relación de criterios a valorar por el juez de vigilancia tales como “la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que se puedan ver afectados por una reiteración del delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y de las medidas impuestas”.

Estos criterios son muy similares a los exigidos para la suspensión de la ejecución ordinaria prevista en el art. 80 CP y a los previstos para la clasificación penitenciaria en el art. 63 LOGP, sin embargo, aunque pueda parecer que esta nueva regulación es más garantista porque judicializa la valoración de los criterios de concesión, la ambigüedad e indeterminación con la que están previstos le hace pecar de amplias dosis de subjetivismo. Hubiera sido más adecuado optar por un modelo que se fijara menos en el pasado delictivo del sujeto, valorando su conducta actual con relación a la previsión de comportamiento futuro y los resultados alcanzados con el tratamiento en términos de resocialización, es decir, poniendo el foco en los progresos alcanzados en la evolución del condenado teniendo en cuenta sus circunstancias penitenciarias.

Por ello ha sido un error haber despojado a Instituciones Penitenciarias de la obligación de emitir informe sobre las propuestas de libertad condicional, como un dato a tener en cuenta en la valoración del expediente por el juez de vigilancia, teniendo en cuenta que los equipos técnicos y las juntas de tratamiento de los centros penitenciarios son los que disponen de la mayor información del penado y de recursos para realizar sus valoraciones.

El distanciamiento de la libertad condicional respecto al resto de grados que configuran el sistema de individualización científica se manifiesta especialmente en sus diferencias

con el tercer grado, lo que resulta llamativo en un sistema basado en la progresión que no ha sido derogado expresamente.

Resulta por ello inexplicable que alcanzar la última fase de la condena pueda ser menos favorable que mantenerse en la anterior, pero es lo que sucede si se tiene en cuenta que el penado puede estar en tercer grado un periodo temporal ilimitado, incluso desde el principio de la condena y que, en caso de incumplimiento, la consecuencia en la mayoría de las ocasiones va a ser la regresión a segundo grado, algo mucho más ventajoso que la pérdida de tiempo cumplido en caso de libertad condicional.

Estas ventajas son especialmente evidentes en la, cada vez más extendida, modalidad de tercer grado con control telemático, que permite no cumplir el tiempo mínimo de permanencia en el establecimiento penitenciario si el sujeto se somete a la obligación de portar brazalete de control remoto, lo que casi equipara la forma de vida en tercer grado y en libertad condicional, algo sorprendente en un sistema que vincula la evolución personal con la mejora de condiciones penitenciarias.

Tampoco es adecuada la remisión en bloque a las normas de la suspensión de la ejecución por las contradicciones e incoherencias sistemáticas que provoca que se extiende a los arts. 83, 86 y 87 CP relativos a las prohibiciones y deberes, revocación y remisión definitiva, respectivamente, lo que le aparta de su vertiente más penitenciaria para aproximarla a su nueva función de interrupción del cumplimiento.

Estas contradicciones confirman que en la libertad condicional subyacen dos intereses aparentemente opuestos, de un lado, el interés del legislador penal en dotarle de naturaleza suspensiva para extenderle los efectos de la interrupción del cumplimiento y, de otro, la función que cumple en los centros

penitenciarios, donde *de facto* sigue ocupando un lugar relevante dentro del itinerario de cumplimiento del penado, como se recoge en el art.72.1 LOGP que estructura el sistema de individualización científica en cuatro grados, en el art. 192 RP que se refiere al “cumplimiento” del resto de la pena en libertad condicional, o en los arts. 195 y ss RP que regulan el procedimiento para iniciar el expediente de libertad condicional, por cierto, en abierta contradicción con el art.90.7 CP con su confusa expresión “resolver de oficio a instancia de parte” que se opone al procedimiento de concesión previsto en la legislación penitenciaria donde el art. 194 RP indica que el expediente lo inicia de oficio la junta de tratamiento.

Dotar a la libertad condicional de una duración predeterminada desvinculada del tiempo restante de cumplimiento y no abonar el periodo cumplido en caso de revocación, puede hacerle perder su carácter resocializador de preparación a la vida en libertad para convertirla en un periodo de prueba basado en la desconfianza y en el aumento de las medidas punitivas, algo llamativo en una figura destinada a internos ya clasificados en tercer grado y con la mayor parte de su condena cumplida.

### **3.2. Evolución de la libertad condicional desde 2015 hasta 2024**

La libertad condicional nunca ha sido una figura que haya alcanzado a un número muy elevado de internos, ya que la mayoría de la población penitenciaria termina de cumplir la condena en segundo grado, pese a los buenos resultados que se obtienen para reducir la reincidencia cuando la libertad es progresiva, en comparación a las personas que salen directamente en libertad sin pasar por esta fase<sup>27</sup>.

Las cifras previas a la reforma de 2015 reflejan que se concedía aproximadamente a un 21.5 % de los penados, si bien, desde entonces esta

---

<sup>27</sup> J. Cid Moliné “El futuro de las alternativas a la prisión en España” *In Dret* 1 2025 p.288.

cifra ha ido bajando progresivamente, ya que tan solo cuatro años después, en 2019 ya se situaba en un 12.6%, en 2021 bajó a un 12.1% y en 2022 alcanzó a un 9.7%<sup>28</sup>, lo que supone una reducción de más del 50 % en los últimos años<sup>29</sup>.

Esta reducción podía haber supuesto el equivalente de subida de tercer grado, sin embargo, las cifras demuestran que no ha sido así porque éste último solo ha subido un 25%<sup>30</sup>, lo que permite deducir que en términos generales se está produciendo una reducción progresiva del medio abierto.

La información disponible sobre la libertad condicional no es muy amplia, ya que desde que se ha convertido en forma de suspensión de la ejecución se han reducido los datos recogidos en los Informes anuales de Instituciones Penitenciarias, de esta forma, el Informe Anual de 2021 es el último donde se recogen tablas de evolución con cifras de altas, bajas y penados en libertad condicional, en 2022 la información se redujo sustancialmente y en 2023 se limita a exponer los datos de las verificaciones.

Como razones que hayan podido influir en esta preocupante reducción de internos que alcanzan la libertad condicional se maneja que sean los propios internos los que renuncien a que se tramite el expediente de libertad condicional, prefiriendo mantenerse en tercer grado.

Así se mantiene en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2024 donde se alerta de las numerosas renuncias a la petición de tramitación del expediente, “lo que puede ser debido a que el tiempo mínimo de suspensión supere al tiempo de condena que falta por cumplir al penado o porque el tiempo pasado

en libertad condicional no se compute en caso de revocación de la misma”<sup>31</sup>.

Consciente Instituciones Penitenciarias de que la nueva regulación de la libertad condicional no pueda ser beneficiosa para los penados, en la Instrucción 4/2015 de 29 de junio de adaptación penitenciaria a la reforma del Código Penal emplazaba a “informar de esta circunstancia a los internos”, ya que el tercer grado, especialmente si se cumple con control telemático, puede resultar más ventajoso porque sin reunir los inconvenientes de la nueva libertad condicional, las condiciones de vida en semilibertad son muy similares.

Todo ello provoca que resulte cuanto menos llamativo que se hayan añadido obstáculos a la ya baja cifra de liberados condicionales, provocando la reducción de solicitudes por parte de los internos, consiguiendo que la reforma de una figura penitenciaria con objetivos claramente resocializadores y ventajosa por suponer un paso más hacia la libertad definitiva, acabe perjudicando a los internos hasta el punto de abocarles a no solicitarla.

Esta reforma, además, va en dirección contraria a la tendencia actual que aspira a generalizar la concesión de la libertad condicional a todos los penados que cumplan la mitad de la condena, en consonancia con los textos internacionales y la mayoría de los países europeos<sup>32</sup>.

## 4. Consideraciones críticas

### 4.1. La libertad condicional como forma de cumplimiento

Transformar la libertad condicional en una modalidad de suspensión de la ejecución de la pena ha quebrado el sistema de

---

<sup>28</sup> Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior.

<sup>29</sup> Según los datos recogidos en el stock de liberados condicionales a 31 de diciembre de cada año en 2014 había un 21,5 de internos en libertad condicional (7.560) en 2020 un 12,6 % (5.247) y en 2021 un 12.1% (4.400).

*Anuario estadístico del Ministerio de Interior. Gobierno de España. Años 2014, 2021*

<sup>30</sup> J. Cid Moline “El futuro...” cit. p.290.

<sup>31</sup> Memoria Fiscalía General del Estado 2024 p.959.

<sup>32</sup> J. Cid Moliné “La libertad condicional...” cit. p..284.

individualización científica, formado por los cuatro grados definidos en el art. 76 LOGP, suprimiendo el periodo de prelibertad que culmina el iter penitenciario, inspirado en el precedente sistema progresivo.

Con ello se ignora la realidad penitenciaria que la considera un último periodo de libertad anticipada dentro del cumplimiento penitenciario por cuyas distintas fases ha pasado el interno. Además, resulta incoherente este endurecimiento de la libertad condicional que olvida que, precisamente en su calidad de última fase de la ejecución de la condena, goza de mayores garantías que el resto de grados penitenciarios, así lo confirma que se recojan sus requisitos en el Código Penal, mientras que el resto de grados se regulan en la LOGP y el RP; su concesión por un órgano judicial como es el juez de vigilancia, a diferencia del resto de grados que se conceden por el centro directivo a propuesta de la junta de tratamiento: y que sea la única de las fases de cumplimiento que no se puede disfrutar desde el inicio al exigir la previa clasificación de tercer grado, cuando la ejecución puede comenzar desde cualquiera del resto de grados.

Estas mayores garantías y que se trate de penados que ya disfrutaban de semilibertad al proceder de un tercer grado de clasificación hace incomprensible el alcance de una reforma que ha convertido a la libertad condicional en una figura “antipenitenciaria”<sup>33</sup>, desnaturalizada<sup>34</sup> y carente de atractivo para los penados por resultar más beneficioso mantener la clasificación en el grado anterior<sup>35</sup>.

Entre los elementos que vinculan a la libertad condicional con el cumplimiento penitenciario y que le alejan de su carácter de suspensión de la ejecución tiene especial importancia la

intervención de Instituciones Penitenciarias en el procedimiento, aunque se atribuya su concesión al juez de vigilancia penitenciaria; que se requiera la previa clasificación en tercer grado a modo de continuación progresiva desde la fase anterior y que para su concesión se deba valorar la conducta penitenciaria.

Aunque la competencia de la concesión de la libertad condicional recaiga en el juez de vigilancia, el procedimiento para gestionar el expediente se mantiene en el centro penitenciario, precisamente porque es donde se cuenta con toda la documentación para poder llevarla a cabo. Establece el art. 90.7 CP que el expediente se iniciará de oficio o a petición del penado, lo que no coincide con lo previsto en el art. 194 RP que establece que será la junta de tratamiento la que de oficio inicie el expediente.

Pese a que esta disparidad pueda parecer contradictoria hay práctica unanimidad en admitir que el expediente se puede iniciar, tanto de oficio por el juez de vigilancia, como a instancias del penado, lo que puede ser una ventaja porque el juez de vigilancia puede iniciarla, aunque no lo solicite el penado. La intervención de la junta de tratamiento es esencial porque los datos penales, sociales y penitenciarios que debe tener en cuenta están a su disposición, vgr. la sentencia y su liquidación de condena correspondiente que recoja la fecha de las tres cuartas partes de cumplimiento, los datos sociales relativos a su medio de vida o lugar de residencia y los datos penitenciarios referentes a la clasificación, disfrute de permisos de salida, programas de tratamiento y el informe pronóstico, ahora suprimido en el Código Penal.

Aunque la naturaleza de pena suspendida pueda hacer pensar que este procedimiento ha quedado derogado, la Instrucción SGIP

---

<sup>33</sup> P. Solar Calvo “La libertad condicional antipenitenciaria...” cit. p. 1 y ss.

<sup>34</sup> Guisasola Lerma, C. “Libertad condicional” *Comentarios...* cit. p.384.

<sup>35</sup> J.L. Ortega Calderón, J.L. “El nuevo régimen temporal ...” cit. p. 3.

4/2015 de 29 de junio establece que la junta de tratamiento iniciará el expediente a petición del interno, si el informe es favorable lo remitirá al juez de vigilancia y, en caso contrario, lo comunicará al interno, sin perjuicio de que el juez de vigilancia quiera iniciarlo de oficio si se dan los requisitos legales o que el propio interno lo solicite al juez de vigilancia aunque la junta de tratamiento no haya iniciado el expediente por el carácter no preceptivo del informe penitenciario

El segundo aspecto que vincula a la libertad condicional con el cumplimiento penitenciario es la necesidad de estar clasificado en tercer grado. Este requisito legal, no solo está indicando implícitamente que la libertad condicional continua y culmina la clasificación penitenciaria, sino que está garantizando que en ningún caso una condena podrá comenzar con el cumplimiento en libertad condicional ya que en todo caso deberá pasar anteriormente por tercer grado, solución distinta al resto de grados que pueden aplicarse desde el comienzo de la condena.

La clasificación en tercer grado supone un avance en el tratamiento penitenciario y un régimen de vida mucho menos restrictivo. Con relación al tratamiento implica que el sujeto viene participando en un programa de intervención satisfactoriamente y que ha disfrutado de permisos de salida regulares como preparación a la libertad, lo que le va a permitir disfrutar de un régimen de vida basado en la confianza, por la ausencia de controles, y gozando de semilibertad para facilitar la excarcelación.

Esta estrecha relación entre clasificación en tercer grado y libertad condicional se ratifica en el art. 192 RP que dispone que “los penados clasificados en tercer grado que reúnan los demás requisitos establecidos al efecto en el Código Penal *cumplirán* el resto de su condena en situación de libertad

condicional” y cuyo carácter casi preceptivo no se cumplía porque no todos los clasificados en tercer grado alcanzaban la libertad condicional.

La limitación que puede suponer esta previa clasificación en tercer grado empujaba antes de la reforma a que algunos autores reclamaran su supresión por la similitud de requisitos y la preferencia por un modelo más objetivo y temporal<sup>36</sup>, sin embargo, el aumento de la discrecionalidad a la que puede llevar la reducción de fases puede no hacerlo aconsejable.

Finalmente, uno de los requisitos que vinculan especialmente a la libertad condicional con el cumplimiento penitenciario es la necesidad de que el penado observe buena conducta penitenciaria. Su observancia se ha considerado reiterativa porque difícilmente se puede estar clasificado en tercer grado si no hay una buena conducta, por eso su exigencia parece más bien la voluntad de dejar un elemento valorativo para dejar al juez de vigilancia un margen decisorio, más allá de los requisitos temporales y objetivos.

El problema es que el término utilizado no es el más adecuado porque, además de indeterminado<sup>37</sup>, arrastra un contenido excesivamente moralizante y punitivo. La alternativa es darle un contenido de trayectoria penitenciaria positiva, no vinculada estrictamente a la disciplina, sino a la evolución favorable, la adaptación a la convivencia y la ausencia de incidentes relevantes.

Por todas estas razones es difícil comprender por qué se ha transformado la libertad condicional en una modalidad de suspensión de la ejecución, alejándola del cumplimiento penitenciario al que está tan vinculada, teniendo en cuenta que la reforma la ha dejado de peor condición que el régimen

---

<sup>36</sup> B. Tébar Vilches *El modelo de libertad condicional español*, Pamplona, Thomson Aranzadi, 2006, p. 142.

<sup>37</sup> C. García Valdés “Sobre la libertad...” cit. p.1067. F. Renart García *La libertad condicional...* cit. p-112.

abierto, pese a tratarse de una fase más avanzada del sistema penitenciario.

Señala la Exposición de motivos de la reforma legal que la voluntad del legislador es que no compute como tiempo de cumplimiento el periodo de libertad condicional, algo incomprensible desde el punto de vista penitenciario por su comparación con las consecuencias en tercer grado e innecesario desde el punto de vista sistemático, porque tal objetivo no requería del cambio de naturaleza, ya que, como señaló el Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de ley emitido el 20 de diciembre de 2012<sup>38</sup> podía haberse llegado a las mismas conclusiones sin necesidad de renunciar a su condición de grado penitenciario del sistema de individualización científica.

#### **4.2. La supervisión de los liberados condicionales**

En coherencia con todo lo señalado anteriormente, mantener que la libertad condicional permanezca como forma de cumplimiento de la pena de prisión, cumpliendo la función de última fase del sistema de individualización científica desarrollado en la legislación penitenciaria vigente, le vincula especialmente al principio constitucional de reeducación y reinserción social y, con ello, al compromiso de que su objetivo sea facilitar la reincorporación social en el último tramo de la condena antes de conseguir la libertad definitiva.

Con este enfoque, dotar de contenido a la libertad condicional facilita que se cumpla el objetivo constitucional, siendo de gran importancia la regulación de prohibiciones y deberes por la oportunidad que brindan de incluir actividades de intervención en esta fase de prelibertad.

El cumplimiento de las mismas, junto a la obligación principal de no cometer delitos durante el periodo de libertad condicional, requiere de una supervisión que puede adquirir una perspectiva de mera vigilancia o más bien de acompañamiento, según se priorice la restricción de movimientos o las actividades de intervención, respectivamente.

Por eso, antes de concretar quién y de qué forma debe controlar a los liberados condicionales, es necesario definir el modelo que se quiere seguir, ya que, si la finalidad es facilitar la reinserción social, no pueden ser suficientes las medidas asegurativas que implican un control meramente formal, sino que se debe apostar por las medidas asistenciales que requieren del acompañamiento de personal profesionalizado.

Es necesario recordar en este sentido que la supervisión entendida como ayuda dirigida a resolver los problemas sociales de los liberados condicionales, facilitar su reintegración social y orientarles para superar necesidades criminógenas es mucho más efectiva para prevenir la reincidencia<sup>39</sup>, lo que no significa que se acaben realizando exactamente funciones tratamentales propiamente dichas, sino más bien de prestación de ayuda y de generación de confianza personal<sup>40</sup>.

En los sistemas anglosajones la supervisión de los liberados condicionales está muy desarrollada a través de la figura del *probation officer*, a diferencia del sistema español en el que, al ser mucho más recientes las sanciones comunitarias, todavía no se ha abordado en profundidad esta materia.

Su necesidad empezó a hacerse patente a partir de la regulación de las prohibiciones y deberes, diseñadas en su mayoría con un carácter más punitivo que de intervención, lo

---

<sup>38</sup> Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la LO 19/1995 de 20 de noviembre del CP, 20 diciembre de 2012, p.76-77.

<sup>39</sup> J. Cid Moliné “El futuro de las alternativas...” p.289.

<sup>40</sup> E. Blay Gil “El papel de los delegados de ejecución en la ejecución penal en la comunidad ¿gestores o agentes de rehabilitación? *In Dret* 4 2019 p.25.

que se traduce con la atribución de la vigilancia de las primeras a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de las segundas a los Servicios de gestión de penas y medidas alternativas de Instituciones Penitenciarias.

Debe destacarse el gran trabajo que está realizando el Servicio de Gestión de penas y medidas alternativas en la realización de programas en medio abierto que, por su carácter resocializador, deberían alcanzar a los liberados condicionales.

Aunque en los sistemas de seguimiento de sanciones en medio abierto es frecuente la colaboración con entidades privadas del tercer sector, Instituciones Penitenciarias ha optado por un sistema público de verificadores de cumplimiento de libertad condicional que se creó en 2017 con el fin de cubrir un espacio que hasta ese momento no se había desarrollado.

No se trata tanto de un seguimiento universal de todos los liberados condicionales, sino de un modelo selectivo en el que en la propuesta de concesión que hace la junta de tratamiento puede proponer al juez de vigilancia que autorice la medida de verificación de su cumplimiento por un verificador.

Esta tarea de verificación la ejercen funcionarios de prisiones adscritos al Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA) con funciones consistentes en realizar visitas al lugar de residencia de los liberados condicionales con el fin de supervisar su actividades socio-familiares, formativo-laborales y terapéuticas<sup>41</sup> de manera que puedan transmitir al juez de vigilancia información sobre el cumplimiento de las mismas.

A las dificultades que conlleva en ocasiones penetrar en el entorno personal del liberado condicional hay que sumar la complejidad de realizar esta vigilancia sin un marco legal adecuado que establezca los límites de invasión de la intimidad, por ello es necesario

contar con su consentimiento firmado libre y expreso.

El número de verificaciones ha ido creciendo desde su creación, si bien lo hace de forma muy irregular, así lo demuestra el elevado número de verificaciones en Castilla y León, Andalucía y Valencia, y el escaso en Cantabria, Asturias, Murcia o La Rioja, entre otras<sup>42</sup>.

Reconociendo el avance que supuso la creación de esta función de supervisión, todavía queda mucho por hacer, entre otros retos superar la provisionalidad que genera que se trate de personal en funciones, profesionalizar su actividad con funciones específicas, establecer la necesidad de una formación específica e incorporar esta categoría en la relación de puestos de trabajo.

## **5. Conclusiones**

La libertad condicional ha sufrido un preocupante retroceso desde que la reforma del Código Penal de 2015 la convirtiera en una forma de suspensión de la ejecución del resto de la pena y, con ello, la alejara de su carácter penitenciario como última fase del sistema de individualización científica. Así lo demuestran las cifras oficiales publicadas que arrojan una reducción de un 50 % respecto a la situación anterior a la reforma de 2015.

Los motivos que pueden explicar esta reducción se deben a la renuncia de los internos a tramitar su solicitud dados los inconvenientes que se producen con su nueva naturaleza jurídica de forma de suspensión de la ejecución y que afectan especialmente a su duración y a los efectos de la revocación.

Los nuevos plazos tasados de la libertad condicional incorporados en la reforma del Código Penal no siempre van a coincidir con la condena pendiente de cumplimiento, lo que en todo caso va a impedir que a quienes les falte menos de dos años de condena la puedan disfrutar, salvo que acepten la prolongación de su condena.

---

<sup>41</sup> Informe General IIPP 2023. p.201.

<sup>42</sup> Informe General IIPP, 2023, p.202.

En el caso del plazo máximo de cinco años en ningún caso puede suponer que dure más tiempo del pendiente de cumplimiento.

Con relación al tiempo cumplido en libertad condicional en caso de revocación, no se permite su abono, por entenderse que ha habido una interrupción del cumplimiento, lo que supone una desventaja respecto a la situación de estar clasificado en tercer grado, que induce a preferir el mantenimiento de grado.

El carácter marcadamente penitenciario de la libertad condicional, que deja sin justificar su cambio de naturaleza jurídica, se refleja en que su concesión se atribuya al juez de vigilancia penitenciaria y que, al margen del criterio legal del tiempo de condena cumplido, fijado en tres cuartas partes de su duración en el supuesto general, el resto de requisitos estén muy vinculados a la evolución que el condenado muestre durante el cumplimiento de la condena, como sucede con la necesidad de estar clasificado en tercer grado y observar buena conducta.

Además, es de suma importancia que, en ambos casos, se requiera la valoración de las propuestas que formule la junta de tratamiento con los elementos que les proporciona la LOGP, el RP y las Circulares e Instrucciones de Instituciones Penitenciarias.

La especial vinculación de la libertad condicional con el cumplimiento penitenciario le vincula con el principio constitucional de reeducación y reinserción social, lo que justifica que se dote de contenido asistencial y se supervise su cumplimiento. Con ello se está destacando la importancia de las reglas de conducta (actualmente prohibiciones y deberes) bajo los requisitos de proporcionalidad y necesidad y del control de su evolución por profesionales especializados, cuyo protocolo de verificadores requiere de una regulación legal adecuada que determine sus funciones y les dote de recursos.

Este carácter resocializador de la libertad condicional debería hacerle recuperar su función de puente del cumplimiento

penitenciario a la libertad y, en dicho caso, como continuación de la situación penitenciaria del sujeto que ya disfruta en tercer grado, no situarle de peor condición que en la fase anterior, pudiendo compartir las mismas consecuencias de la revocación que los restantes grados de clasificación penitenciaria.

## Referencias

- ABEL SOUTO, Miguel. (2017). La suspensión de la ejecución de la pena, Tirant lo Blanch.
- ACALE SÁNCHEZ, María. (2004). Terrorismo, delincuencia organizada y sistema de penas, en Faraldo, P./Puente, L.M./Brandariz, J.A. (Coord.) Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización, Tirant lo Blanch.
- BLAY GIL. Ester. (2019). El papel de los delegados de ejecución en la ejecución penal en la comunidad ¿gestores o agentes de rehabilitación? *In Dret 4*.
- CID MOLINÉ, José. (2021). La libertad condicional ¿está en Europa la solución?" *In Dret (4)*.
- CID MOLINÉ, José. (2025). El futuro de las alternativas a la prisión en España" *In Dret (1)*.
- FARALDO CABANA, Patricia. (2004). Un Derecho penal de enemigos para los integrantes de organizaciones criminales. La LO 7/2003 de 30 de junio de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas" en Faraldo, P./Puente, L.M./Brandariz, J.A. (Coord.) Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización. Tirant lo Blanch.
- GARCÍA VALDÉS, Carlos. (2002). Sobre la libertad condicional: dos o tres propuestas de reforma" en Díez Ripolles, JL/Romeo Casabona, C./Gracia Martín, L./Higuera Guimerá, F. (Editores) La ciencia del Derecho penal ante el nuevo siglo. Libro homenaje al Prof. Dr. J. Cerezo Mir, Tecnos.
- GUISASOLA LERMA, Cristina. (2015). Libertad condicional" en González Cussac,

- J.L. (Dtor), Comentarios a la reforma del CP de 2015, Tirant lo Blanch.
- GUISASOLA LERMA, Cristina. (2017). Libertad condicional. Nuevo régimen jurídico conforma a la LO 1/2015 CP, Tirant lo Blanch.
- MATA Y MARTÍN, Ricardo. M. (2016). Ámbitos de la ejecución penitenciaria afectados por la reforma del Código Penal. A propósito de la L.O. 1/2015. *Diario La Ley* nº 8713.
- ORTEGA CALDERÓN, Juan. Luis. (2015). El nuevo régimen temporal de la libertad condicional en el Código Penal tras la reforma operada por la LO 1/2015 de 30 de marzo” *Diario La Ley* nº 8652.
- ORTEGA CALDERÓN, Juan. Luis. (2017). La influencia del nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la cancelación de antecedentes penales. *Diario La Ley* nº 9007.
- ORTS BERENGUER, Enrique. y GONZÁLEZ CUSSAC, José. Luis. (2017). Compendio de Derecho Penal. Parte General, Tirant lo Blanch.
- RENART GARCÍA, Felipe. (2003). La libertad condicional: nuevo régimen jurídico (adaptada a la LO 7/2003 de 30 de junio de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas), Edisofer.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, Cristina. GUISASOLA LERMA, Cristina. ACALE SÁNCHEZ, María. (2013). Libertad condicional, en Álvarez García, F.J. (Dir.) Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma de 2012, Tirant lo Blanch.
- SALAT PAISAL, Marc. (2015). Análisis del instituto de la libertad condicional en la reforma del CP de 2015. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña (AFDUC)* 19.
- SÁNCHEZ YLLERA, Ignacio. (1996). Art. 90” Comentarios al Código penal de 1995 Tomo I en Vives Antón, T.S. (coord.), Tirant lo Blanch.
- SOLAR CALVO, Puerto. (2016). La libertad condicional antipenitenciaria. Comentario al Auto del JVP nº 5 de Madrid de 3 de noviembre de 2016” *Diario La Ley* nº 8873.
- TÉBAR VILCHES. Beatriz. (2006). El modelo de libertad condicional español, Thomson Aranzadi.
- TORRES ROIG, Margarita. (2017). Valoración de la peligrosidad en la suspensión de la pena y la libertad condicional: Influencia del Derecho alemán” en Orts, E./Alonso, A./Roig, M. (Dtores) *Peligrosidad criminal y Estado de Derecho*, Tirant lo Blanch.