



La propuesta del CGPJ ante el COVID 19 y las garantías de los internos ¿Es este el camino?

Pedro Lacal Cuenca

*Psicólogo II.PP.
Máster en Psicología*

Puerto Solar Calvo

*Jurista II.PP.
Doctora en Derecho*

Resumen: *En trabajos anteriores, al hilo de las recientes resoluciones del TC de 27 de enero y 10 de febrero, hemos cuestionado el sistema de garantías de los derechos de los internos en centros penitenciarios, su posibilidad de defensa real y efectiva en sede judicial (1) . A raíz de la crisis sanitaria en la que aún estamos inmersos, el CGPJ ha realizado una propuesta de mejora de la protección judicial de los internos como colectivo específicamente vulnerable. El presente trabajo expone dicha propuesta y valora la misma de modo crítico.*

I. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El CGPJ ha dado a conocer en su página web el *Primer Documento de Trabajo sobre medidas a desarrollar una vez finalice el estado de alarma, en relación con los grupos vulnerables y en la medida que se ven afectados por el ejercicio de la labor jurisdiccional* (2) . En base a los argumentos que expone en el punto 5 del texto, y a pesar de que de los mismos pudiera esperarse una mayor ambición en cuanto a las posibles medidas a adoptar, el punto 5 del Anexo del documento, recoge una única propuesta en relación con el colectivo de internos. Esto es, la eliminación del recurso de apelación para, entre otros, el supuesto de permisos de salida, sugiriendo para ello una modificación de la DA 5ª LOPJ.

Como aduce el CGPJ, «se trata de una medida de carácter legislativo, consistente en una modificación de la Disposición Adicional 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial en sus párrafos 2º, 3º y 6º, que responde a una pretensión que despierta un gran consenso entre los jueces y fiscales de vigilancia penitenciaria, y corregiría errores manifiestos de técnica legislativa puestos doctrinalmente de relieve en innumerables ocasiones». Para ello, tomando como punto de partida la redacción actual de la DA 5ª LOPJ (3) , se introducen los siguientes cambios en la misma —el destacado es del propio Consejo—:

«2. Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en materia de ejecución de penas serán recurribles en apelación y queja ante el tribunal sentenciador, excepto cuando se hayan dictado resolviendo la impugnación de una resolución administrativa o actuación administrativa que no se refiera a la clasificación del penado. En el caso de que el penado se halle cumpliendo varias penas, la competencia para resolver el recurso corresponderá al juzgado o tribunal que haya impuesto la pena privativa de libertad más grave, y en el supuesto de que coincida que varios juzgados o tribunales hubieran impuesto pena de igual gravedad, la competencia corresponderá al que de ellos la hubiera impuesto en último lugar.

3. Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en lo referente al régimen penitenciario y demás materias no comprendidas en el apartado anterior serán recurribles en apelación o queja siempre que no se hayan dictado resolviendo una impugnación de una resolución o actuación administrativa y salvo que se vean afectados derechos fundamentales. Conocerá de la apelación o de la queja la Audiencia Provincial que corresponda, por estar situado dentro de su demarcación el establecimiento penitenciario. A los efectos del párrafo anterior no serán susceptibles de apelación los autos del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria resolviendo quejas contra la denegación de permisos o actuaciones administrativas, salvo afectación de derechos fundamentales. (...)

6. Cuando quien haya dictado la resolución recurrida sea un Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, tanto en materia de ejecución de penas como de régimen penitenciario y demás materias, la competencia para conocer del recurso de apelación y queja, siempre que no se haya dictado resolviendo una impugnación de una resolución o actuación administrativa que no se refiera a la clasificación del penado, corresponderá a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.»

Con esa pequeña modificación, lo que el CGPJ proponer es eliminar un gran número de recursos de apelación, especialmente los relativos a los permisos. Esto es, actuaciones administrativas que no llegan a tener el rango de resolución porque, bien se trata de meras actuaciones de hecho ajenas a cualquier procedimiento penitenciario específico —ej. la denegación de una petición presentada por el interno relativa a la comida que se reparte en el centro penitenciario—, bien necesitan de una autorización judicial posterior para ser efectivas, como sucede en el caso de los permisos (4) .

Como fundamentación, se aporta principalmente la sobrecarga de trabajo actual de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria, en especial, la de las Audiencias Provinciales (5) . No obstante, si bien es cierto que esta sobrecarga de trabajo es el fundamento que más profusamente se expone, lo cierto es que el CGPJ aporta un motivo de mayor contenido jurídico para el cambio normativo que propugna. Algo así como si limitando el acceso al recurso de apelación se pudiera resolver rápido y en derecho sobre lo importante —básicamente, la clasificación del penado y aspectos relativos a sus derechos fundamentales—, dejando al JVP como figura de instancia única en esos otros asuntos de menor importancia que se pudieran abordar. Esto es, todas las quejas y recursos (6) de los internos —consideradas o no relevantes— llegarían al JVP, y sólo unos pocos —las referidas en la propuesta de modificación— alcanzarían la sede de la AP.

II. VALORACIÓN CRÍTICA ¿SE GARANTIZAN MÁS LOS DERECHOS DE LOS INTERNOS?

Es cierto que existe una clara necesidad de mejorar la DA 5ª LOPJ. De hecho, son muchos los trabajos doctrinales donde esto mismo se reclama (7) . El propio CGPJ refiere en el Anexo 5 de su documento de trabajo la ausencia de una ley procedimental específica, «norma adjetiva fundamental para estos órganos especializados de la jurisdicción penal, existiendo un amplísimo consenso en su deficiente técnica legislativa» de la actual DA 5ª LOPJ.

Estando de acuerdo con el Consejo en la necesidad de resolver esta situación, disentimos en cambio en el camino escogido para ello. Una modificación normativa del calado que el CGPJ propone ha de venir de la mano de un período previo de profunda reflexión, seguido de una completa regulación procesal de la jurisdicción penitenciaria.

Es necesario destacar la importancia del recurso de apelación en el ámbito penitenciario

En primer lugar, es necesario destacar la importancia del recurso de apelación en el ámbito penitenciario. La ausencia de procedimiento en la jurisdicción de vigilancia y la flexibilidad en el modo de actuación de cada autoridad judicial, hace que en no pocas ocasiones sean las Audiencias Provinciales las que han de venir a sentar una cierta armonización en las decisiones que se adoptan, con mayores garantías para el interno. Por ejemplo, la importante y obligatoria asistencia por un letrado (8) . A su vez, tampoco podemos olvidar que, al eliminar la posible apelación, también se elimina la posibilidad de acudir en casación para unificación de la doctrina ante el TS (9) .

Teniendo en cuenta lo anterior, creemos que el punto de partida está equivocado. No se trata tanto de decidir qué asuntos penitenciarios podrían no llegar a la fase de apelación, sino de cuáles han de alcanzar la misma necesariamente. En este sentido, la posible reforma legal debiera prever la apelación de asuntos que, de acuerdo con la redacción actual de la DA 5ª LOPJ, no son susceptibles de dicho recurso. Como ejemplo destacado de ello, las resoluciones administrativas que imponen una sanción a los internos quedan excluidas de esta posibilidad —y no olvidemos, de la casación para unificación de la doctrina—, a pesar de su indiscutible relevancia en el estatus jurídico del que cumple condena. En contra de esta línea de actuación, el cambio que el CGPJ propone no sólo no corrige este importante déficit, sino que lo acentúa al extenderlo a los permisos. A pesar de que, como reiteradamente destaca el CGPJ en su documento de trabajo, la denegación de permisos genera un alta carga de trabajo judicial, lo cierto es que su importancia en el cumplimiento de condena es indiscutible.

Por supuesto, en eso acierta la norma, lo mismo sucede con los procedimientos relativos a clasificación y aquellos que afectan a derechos fundamentales de los internos. Los intereses jurídicos que todos estos asuntos representan difícilmente pueden excluirse de la posibilidad de apelación. Un sistema de protección garantista ha de proteger los derechos fundamentales de los internos, y, por ende, revisar los procedimientos administrativos de indudable incidencia en la ejecución de la condena.

Por su parte, restringir la apelación para aquellos otros asuntos que no se considerasen lo suficientemente relevantes, requiere de una premisa irrenunciable. Para que los JJVP puedan convertirse en única instancia de recurso, es necesario que su actuación se rija por un procedimiento con suficientes garantías que asegure que lleguen al fondo de los asuntos que los internos plantean. Esto incluso para esos asuntos que la norma pudiera no considerar esenciales. Puede que no sea lógico que llegue a fase de apelación una queja de un interno sobre el menú del centro, pero sólo si, a tenor del riguroso análisis de un JVP, dicha queja no tiene fundamento alguno.

Este aspecto de vital relevancia, no se satisface en el momento actual. Como venimos apuntando, la jurisdicción de vigilancia carece absolutamente de norma procedimental. Difícilmente, como han demostrado las resoluciones recientes antes mencionadas (10) , puede decidirse sobre el fondo, si no existen las pautas de forma que permitan llegar a la auténtica comprensión del objeto de análisis. Como mero ejemplo de ello, es habitual que interpuesta una queja contra una actuación administrativa, los internos no tengan posibilidad de alegar ante cualquier informe que la administración pueda presentar en defensa de su proceder. Sin norma procedimental que prevea una fase

de alegación, la defensa queda mermada y con ella, las posibilidades de fundamentación y acierto de la decisión que finalmente se adopta. Por tanto, antes de decidir algo de tanta relevancia como la restricción de acceso de los internos a vías de recurso, reduciendo la intervención judicial a una única, centremos los esfuerzos en articular un procedimiento judicial verdaderamente garante.

En definitiva, la auténtica mejora en la protección judicial de los internos frente a los abusos y desvíos en que pueda incurrir la Administración Penitenciaria, no puede venir de la mano de reformas parciales, basadas principalmente en la reducción de la carga de trabajo. No es de recibo utilizar una coyuntura de crisis sanitaria para promover reformas de carácter permanente que principalmente benefician a quienes las plantean (11) .

III. ALGUNAS RESPUESTAS Y CONCLUSIONES

Han sido varias las instituciones y asociaciones de jueces que han respondido al documento presentado por el CGPJ. En relación con la propuesta específica relativa a los internos en centros penitenciarios, la postura crítica ha sido la predominante. Destaca especialmente el *Documento de Aportaciones del CGAE al primer documento de trabajo sobre medidas destinadas a colectivos especialmente vulnerables para el plan de choque en la administración de justicia tras el estado de alarma*, por los argumentos que aporta en contra de la misma. Así , se recoge que «la propuesta es claramente restrictiva de derechos, contraría a la tutela judicial efectiva y limitativa del derecho de defensa, lo que resulta tanto más grave en un colectivo altamente vulnerable como es la población reclusa (...). En definitiva, además de que sustancialmente no se considera admisible, la medida no reviste carácter urgente y extraordinario, dentro del restrictivo ámbito que puede ser objeto de una herramienta de técnica legislativa tan excepcional como un Real Decreto Ley» (12) .

Sin duda, una contestación institucional valiente que esperemos frene este intento de utilización del estado de alarma para introducir cambios normativos parciales y poco garantes con el ciudadano. La modificación de la DA 5ª LOPJ pasa necesariamente por una regulación completa del procedimiento ante la jurisdicción penitenciaria, suficientemente consensuada y sin que la carga de trabajo pueda ser el principal *leit motiv* de lo propuesto.

(1) SOLAR CALVO, P., LACAL CUENCA, P., «Reflexión al hilo de la STC de 27 de enero de 2020 sobre la libertad de expresión de los internos. Sistema de garantías penitenciario. Algunas luces y muchas sombras», *Diario la Ley*, n. 9598, 20.03.20.

Ver Texto

(2) Disponible en:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/El-CGPJ-propone-medidas-para-agilizar-los-procedimientos-judiciales-que-afecten-a-los-colectivos-especialmente-vulnerables-tras-el-estado-de-alarma>

Ver Texto

(3) Para una mejor comparación, se transcribe el contenido actual de la DA cuya modificación se pretende. De acuerdo con la actual DA 5ª LOPJ: «1. El recurso de reforma podrá interponerse contra todos los autos del Juez de Vigilancia Penitenciaria. 2. Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en materia de ejecución de penas serán recurribles en apelación y queja ante el tribunal sentenciador, excepto cuando se hayan dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa que no se refiera a la clasificación del penado. En el caso de que el penado se halle cumpliendo varias penas, la

competencia para resolver el recurso corresponderá al juzgado o tribunal que haya impuesto la pena privativa de libertad más grave, y en el supuesto de que coincida que varios juzgados o tribunales hubieran impuesto pena de igual gravedad, la competencia corresponderá al que de ellos la hubiera impuesto en último lugar. 3. Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en lo referente al régimen penitenciario y demás materias no comprendidas en el apartado anterior serán recurribles en apelación o queja siempre que no se hayan dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa. Conocerá de la apelación o de la queja la Audiencia Provincial que corresponda, por estar situado dentro de su demarcación el establecimiento penitenciario. 4. El recurso de queja a que se refieren los apartados anteriores sólo podrá interponerse contra las resoluciones en que se deniegue la admisión de un recurso de apelación. 5. Cuando la resolución objeto del recurso de apelación se refiera a materia de clasificación de penados o concesión de la libertad condicional y pueda dar lugar a la excarcelación del interno, siempre y cuando se trate de condenados por delitos graves, el recurso tendrá efecto suspensivo que impedirá la puesta en libertad del condenado hasta la resolución del recurso o, en su caso, hasta que la Audiencia Provincial o la Audiencia Nacional se haya pronunciado sobre la suspensión. Los recursos de apelación a que se refiere el párrafo anterior se tramitarán con carácter preferente y urgente. 6. Cuando quien haya dictado la resolución recurrida sea un Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, tanto en materia de ejecución de penas como de régimen penitenciario y demás materias, la competencia para conocer del recurso de apelación y queja, siempre que no se haya dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa, corresponderá a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (...).»

Ver Texto

- (4) De la lectura conjunta de los arts.47 LOGP y 154 RP y el art.161 RP, se infiere que los permisos son concedidos por la Junta de Tratamiento, pero autorizados por la autoridad competente para ello. Según su duración, está autorizada en Centro Directivo —permisos de hasta dos días— o el JVP. Por ello, al necesitar de autorización posterior, en la mayoría de los casos de carácter judicial, lo acuerdos de las Juntas de Tratamiento se venían considerando, utilizando los términos de la modificación que se propone, «actuaciones administrativas» en lugar de «resoluciones».

Ver Texto

- (5) En concreto, «la medida tendría un impacto importante sobre la carga de trabajo, en tramitación procesal, que pesa en los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y especialmente en las secciones especializadas en materia de vigilancia penitenciaria de las Audiencias Provinciales. Algunas Audiencias Provinciales cuentan con una sección con competencia exclusiva pero no excluyente en materia de vigilancia penitenciaria. Algunas de estas secciones, especialmente las ubicadas en grandes ciudades o con un número particularmente elevado de Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, ingresan un número muy elevado de procedimientos».

Ver Texto

- (6) En puridad, tal y como se infiere del art.76 LOGP, se reserva el concepto de recurso penitenciario para los asuntos relativos a clasificación y sanciones. El resto de asuntos que los internos plantean ante el JVP reciben el nombre de quejas. Sobre estas precisiones terminológicas y las diferencias entre la LOGP y el RP por un lado, y la LOGP por otro, SOLAR CALVO, P., *El sistema penitenciario en la encrucijada: una lectural penitenciaria de las últimas reformas penales*, Colección de Derecho Penal y Procesal Penal, Editorial BOE, 2019, pp. 179 y ss.

Ver Texto

- (7) Entre otros, MAPELLI CAFFARENA, B., 2011, pp. 180-181. Igualmente, CERVELLÓ DONDERIS, V., *Derecho Penitenciario*, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 18, destaca que: «La confusa regulación sobre órganos competentes, plazos y procedimiento evidencian la necesidad de una normativa específica que unifique el procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia». De hecho, ANDRÉS LASO, A., *Nos hará reconocernos. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: origen, evolución y futuro*, Premio Nacional Victoria Kent 2015, Ministerio del Interior, Madrid, 2016, pp. 283-284, repasa el contenido del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los JJVP de 1997 destacando las mejoras que implicaba. En sentido similar, destaca la propuesta de normativa procesal que realiza BENÍTEZ YÉBENES, J. R., *El procedimiento de actuación ante los órganos de la Jurisdicción de Vigilancia Penitenciaria. (Hacia un Derecho Procesal Penitenciario)*, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 412 y ss.

Ver Texto

- (8) El actual apartado 9 de la DA 5ª LOPJ, que la propuesta mantiene, limita la intervención de los abogados a los recursos de apelación, siendo potestativo en caso de recursos y quejas antes el JVP. De acuerdo con el mismo: «El recurso de apelación a

que se refiere esta disposición se tramitará conforme a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el procedimiento abreviado. Estarán legitimados para interponerlo el Ministerio Fiscal y el interno o liberado condicional. En el recurso de apelación será necesaria la defensa de letrado y, si no se designa procurador, el abogado tendrá también habilitación legal para la representación de su defendido. En todo caso, debe quedar garantizado siempre el derecho a la defensa de los internos en sus reclamaciones judiciales».

Ver Texto

- (9) De acuerdo con el apartado 8 de la DA 5ª LOPJ sólo cabe recurso de casación para unificación de la doctrina contra los autos dictados por las Audiencias Provinciales en apelación. En concreto: «Contra los autos de las Audiencias Provinciales y, en su caso, de la Audiencia Nacional, resolviendo recursos de apelación, que no sean susceptibles de casación ordinaria, podrán interponer, el Ministerio Fiscal y el letrado del penado, recurso de casación para la unificación de doctrina ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, el cual se sustanciará conforme a lo prevenido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el recurso de casación ordinario, con las particularidades que de su finalidad se deriven. Los pronunciamientos del Tribunal Supremo al resolver los recursos de casación para la unificación de doctrina en ningún caso afectarán a las situaciones jurídicas creadas por las sentencias precedentes a la impugnada»

Ver Texto

- (10) Ejemplo de ello, las recientes y relevantes SSTC de 27 de enero y 10 de febrero de 2020. En ellas, a pesar de haber alegado el interno un posible atentado a diferentes derechos fundamentales, se observa cómo el procedimiento ante el JVP y las garantías del mismo carecen de las bases mínimas para garantizar que se llegue al fondo de los asuntos y se garantice la tutela judicial efectiva del reclamante. Mayor análisis en SOLAR CALVO, P., LACAL CUENCA, P., *Diario La Ley*, n. 9598, Sección Tribuna, 20.03.20.

Ver Texto

- (11) El análisis profundiza y continúa el realizado en LACAL CUENCA, P., SOLAR CALVO, P., «Lo que el COVID 19 ha venido a enseñarnos. Propuestas penitenciarias para un futuro inmediato», *RGDP*, n. 33, mayo 2020, donde se recogen algunas de las medidas institucionales adoptadas durante la pandemia y se proponen medidas de futuro.

Ver Texto

- (12) Disponible en:

<https://web.icam.es/bucket/APORTACIONES%20CGAE%20SOBRE%20MEDIDAS%20COLECTIVOS%20VULNERABLES%20v3.pdf>

Ver Texto