

## “RELACION ENTRE LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACION PENITENCIARIA. EL JUEZ DE VIGILANCIA PENITENCIARIA.”

Enrique TORRES

*Presidente de la Audiencia de Bilbao.*

**Palabras clave:** Administración Penitenciaria, Juez de Vigilancia, penado.

**Hitz garrantzitsuenak:** Presondegi Administrazioa, Epaille Zaindaria, Zigortua.

**Paroles clés:** Administration pénitencière, Juge d'application des peines, condamné.

**Key words:** Penitentiary Administration, Vigilance Judge or Judge of Vigilance, convict.

**Resumen:** Análisis de la relación existente entre la Administración y la Justicia en el campo de la ejecución de sentencias, con especial hincapié en el Juez de Vigilancia penitenciaria.

**Laburpena:** Epai-beteraztearen arloari dagokionean Administrazio eta Justiziaren arteko harremana aztertu zuen, Presondegiak zaintzeko Epaillea bereziki aipatu zuelarik.

**Résumé:** Analyse de la relation existante entre l'administration et la justice sur le terrain de l'exécution des sentences, avec un effort spécial chez le Juge d'application des peines.

**Summary:** The existent relation between(the) Administration and (the) Justice in the sentence execution field is here analyzed, with special emphasis on the Penitentiary Vigilance Judge duty.

## A— ESBOZO HISTORICO

El carácter jurisdiccional de la ejecución de las sentencias se compendia en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 en la frase feliz, que ha merecido ser perpetuada, de que la potestad de "juzgar y hacer ejecutar lo juzgado" correspondía exclusivamente a los jueces y Tribunales. No sólo ejecutar por si, sino "hacer" ejecutar. Y en ese "hacer" está implicada la actividad de la Administración Penitenciaria.

Aplicando el principio, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, afirmó la jurisdiccionalidad de la ejecución al establecer en los artículos 984 y 985 que la ejecución de las sentencias en los juicios sobre las faltas o en causas por delito corresponden, respectivamente, al Organismo de la Justicia Municipal o al Tribunal. Idéntico régimen es el del artículo 803 del Procedimiento de Urgencia, según redacción dada por la Ley de 8 de Abril de 1967; y el artículo 11—3 de la Ley de 11 de Noviembre de 1983 sobre Delitos dolosos, menos graves y flagrantes.

Pero la Ley de Enjuiciamiento Criminal, precisó en el artículo 990, que "la competencia del Juez o Tribunal para hacer cumplir la sentencia excluye la de cualquier autoridad gubernativa", añadiendo "hasta que el condenado tenga ingreso en el establecimiento penal", ¿Y qué sucede a partir del ingreso?: que los Tribunales tendrían "las facultades de inspección que las Leyes y Reglamentos les atribuyen sobre la manera de cumplirse las penas". Y no atribuían ninguna.

No es de extrañar lo que sucedió en la práctica. El proceso penal seguía su curso normal hasta la sentencia firme. Después, si ésta era condenatoria, los Organismos judiciales y las partes se desentendían de la ejecución. Si imponía privación de libertad el ingreso en prisión suponía el olvido del penado hasta el licenciamiento definitivo. De ser otra la pena la ejecución era lenta.

En esta situación de carencia legislativa y abandono de hecho, la Administración Penitenciaria, que era la única que tenía contacto permanente con el interno, adquirió preeminencia respecto a los Juzgados o Tribunales, que sólo intervenían en supuestos muy concretos (libertad condicional, algunas incidencias, licenciamiento definitivo). En definitiva: difícilmente podían ejercitar sus derechos los condenados frente a la Administración penitenciaria, por carecer de cobertura jurisdiccional.

La situación no era propicia para la individualización del tratamiento penal, que exige continuos reajustes, en el marco de la condena impuesta, para adecuarlo a la evolución de la personalidad del interno en relación con la finalidad de las penas. Por el contrario, tendía a imperar una dosimetría penal rígida que quedaba cristalizada en la sentencia.

Además, la abusiva potestad sancionadora de la Administración, introducía distorsión, potenciando a la Administración Penitenciaria, al encomendarle internos por consecuencia de sanciones administrativas, y diluyendo la finalidad de las penas. Piénsese en la responsabilidad personal subsidiaria de la Ley de Orden Público de

1959, o las sanciones resultantes de la Ley de Delitos Monetarios de 1938 o la Ley de Contrabando de 1964.

A esta confusión de finalidades y aún de tratamiento, contribuía y aún contribuye la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 4 de Agosto de 1970 y su Reglamento de 13 de Mayo de 1971, cuyas medidas de seguridad antedelictuales tienen evidente similitud con las penas y con frecuencia se resuelven en internamientos que acentúan el parecido, máxime cuando ante la carencia endémica de establecimientos adecuados, se utilizan los Penitenciarios comunes.

## **B— INCIDENCIA DE LA CONSTITUCION**

Actualmente las relaciones entre la Justicia y la Administración penitenciaria han cambiado de orientación en sentido positivo.

Ha contribuído la prohibición a la Administración de imponer sanciones que directa o subsidiariamente, signifiquen privación de libertad (artículo 25—3 de la Constitución Española) y la nueva redacción de la Ley de Delitos Monetarios de 16 de Agosto de 1983 y la de Contrabando de 13 de Julio de 1982. Se añade una apuntada modificación de las medidas de seguridad que serán exclusivamente post-delictuales, según la Propuesta de anteproyecto de Nuevo Código Penal.

Pero fundamentalmente ha sido la Constitución la que estableciendo en el artículo 117—3 que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional... juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgadores y Tribunales” sentó una premisa, completada en cuanto a la ejecución en el artículo 118, obligando en general a cumplir las sentencias y demás soluciones firmes, “así como a prestar la colaboración requerida... en la ejecución de lo resuelto”, y complementariamente, como sujetos pasivos de tal obligación, se refiere el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a las Administraciones Públicas, Autoridades y funcionarios, así como a las autoridades públicas.

## **C— EL JUEZ DE VIGILANCIA PENITENCIARIA**

No obstante, la situación anterior tendía a perdurar; pero se ha conseguido la operatividad de los principios a través de la enérgica intervención judicial que ha supuesto la creación del Juez de Vigilancia Penitenciaria en la Ley General Penitenciaria de 20 de Septiembre de 1979.

### **a— Sus funciones y las de la Administración Penitenciaria**

Las funciones propias del Juez de Vigilancia son dos fundamentales (artículo 76—1, primer párrafo de la Ley General Penitenciaria: 1) “hacer cumplir la pena impuesta” y 2) “salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario pue

producirse". Se refiere al régimen este último apartado; el primero fundamentalmente al tratamiento. Ambos constituyen las dos grandes divisiones temáticas de la Ley General Penitenciaria.

El tratamiento, según el artículo 237—1 del Régimen Penitenciario consiste en el "conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados"; el régimen, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley General Penitenciaria, "se dirigirá a garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada". Esta clasificación determina la competencia en los recursos, siguiendo un planteamiento lógico, y así, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, que es la "Ley correspondiente" a que se refiere el artículo 78 de la Ley General Penitenciaria, la atribuye al Tribunal sentenciador "en materia de ejecución de penas", incluida la clasificación del penado; pero respecto "al régimen y demás materias" a la Audiencia Provincial que corresponda por la demarcación del establecimiento penitenciario".

Vistas someramente las atribuciones del Juez de Vigilancia ¿cuáles serán las de la Administración Penitenciaria?. El Artículo 79 de la Ley General Penitenciaria la confiere en exclusiva "la dirección, organización e inspección de las Instituciones reguladas en la Ley".

### **b— Relación entre las atribuciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria y la Administración penitenciaria**

En principio, el artículo 77 de la Ley General Penitenciaria tiene estrecha relación con el acabado de mencionar porque la formulación de propuestas de los Jueces de Vigilancia a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se refieren a actividades directamente conectadas con las atribuciones de la Administración, aunque la referencia genérica al final a "las actividades regimentales" y, en especial al "tratamiento penitenciario en sentido estricto" introduce la imprecisión.

Es decisivo a nuestro juicio para esa delimitación de funciones el artículo 76—2—g de la Ley General Penitenciaria que dice que corresponde especialmente al Juez de Vigilancia "acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios de aquéllos". No puede entenderse que las cuestiones de régimen tengan como única salida legal, ya planteadas por propia iniciativa o a instancia de parte, las propuestas del artículo 77 de la Ley General Penitenciaria. Cuando exista petición, precisará resolución, susceptible de recurso, sin perjuicio de que, en definitiva, pueda acordarse hacer una propuesta. Se deduce que el artículo 134—1 del Régimen Penitenciario concede a los internos el derecho a formular peticiones y quejas relativas al tratamiento o al régimen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6—2 del mismo texto legal; y a su vez, el artículo 6—1 del Régimen Penitenciario, les permite, en defensa de sus derechos e intereses, dirigirse a las autoridades competentes y utilizar los recursos legales. Ahora bien, en el apartado g) del artículo 76 se mencio-

na, como competencia del Juez, los acuerdos respecto a las mismas materias que los artículos 134—1 y 6—2 del Régimen Penitenciario, añadiendo, con relación tanto al régimen como al tratamiento, que se precisa una relación con los derechos fundamentales o los derechos y beneficios penitenciarios; y la Adicional Quinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el apartado tercero se refiere a resoluciones sobre el régimen penitenciario. En definitiva esta Disposición Adicional propicia una interpretación extensiva de las atribuciones del Juez de Vigilancia.

Es evidente que si resultan afectados los derechos fundamentales de los internos, el Juez de Vigilancia no puede permanecer indiferente, y la frase “acordar lo que proceda” del artículo 76—2—g) se traduce en la enérgica tutela efectiva, no ya sólo del artículo 24—1 de la Constitución Española sino del artículo 53 de la Constitución Española en relación con el artículo 7—1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, utilizando un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, que es precisamente el previsto para su actuación, con los recursos correspondientes, sin necesidad de remitirse a la Ley de Protección Jurisdiccional de los derechos fundamentales de 26 de Diciembre de 1978. Y no hay que olvidar que los derechos y beneficios penitenciarios conculcados tienen similar tratamiento en el citado apartado g).

## **D— JUDICIALIZACION DE LA EJECUCION DE LAS PENAS**

No se pueden separar la Jurisdicción y la Administración en materia penitenciaria como si fueran compartimentos estancos; y el predominio de la primera a través del Juez de Vigilancia Penitenciaria tiene su fundamento último en que la armonización entre ambas depende que la dirección, organización, e inspección, como actividades típicas de la Administración, se sometan a la finalidad esencial de la reeducación y reinserción social (artículo 25—2 de la Constitución Española) “de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad” (artículo 1 de la Ley General Penitenciaria). Y la intérprete de este fin es la jurisdicción a través del Juez de Vigilancia. Sin que se pueda prescindir de que la misma finalidad es un derecho fundamental inscrito en el artículo 25—2 de la Constitución Española, del que gozan, como de todos, el condenado, “a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, del sentido de la pena y la Ley Penitenciaria”. Por tanto, a la vista del artículo 76—2—g) cualquier desviación del aludido fin deberá ser evitado y reconducido por el Juez de Vigilancia.

A la importante función de éste debe corresponder una formación adecuada que, evidentemente, no puede ser solamente jurídica; pues debe ser intensa en criminología, sociología y psicología. La judicialización atrae otras cuestiones como la legitimación. ¿Es posible una acción pular o equivalente figura procesal concretada a la ejecución de penal?. En este aspecto la disposición adicional quinta es limitativa, siguiendo un desplazamiento excluyente apreciable, porque el artículo 24—1 de la Constitución Española tutela los “intereses legítimos”, el 162—1—b admite la legitimación de quien invoque el mismo interés; pero el artículo 46—1 a) y b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la confiere sólo “a las personas di-

rectamente afectadas" o "al que haya sido parte en el proceso judicial", además de al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal; y la disposición adicional sólo admite el recurso del interno o liberado condicional y del Ministerio Fiscal. Creemos demasiado restringida esta legitimación, que debe ser ampliada con apoyo en una corriente doctrinal cada vez más definida, y amparo en el artículo 7—3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuye la legitimación para la defensa de intereses colectivos a las corporaciones, asociaciones o grupos que resulten afectados, entre los que pueden comprenderse a los que por sus fines estatutarios propugnen la defensa de los derechos fundamentales.

No obstante lo expuesto, se aprecia que el pasado reciente sigue gravitando, apoyado en los inadecuados planes de estudios de las Facultades de Derecho, concretamente en el área penal, en la que una dogmática exacerbada, marginó el ámbito penitenciario con un componente fundamentalmente humano, y quizás por ello, negándole autonomía jurídica. Con la consecuencia de que, aplicando el estudio y trabajo de todos los operadores jurídicos sólo hasta que se dicta sentencia, puede quedar malograda la institución del Juez de Vigilancia Penitenciaria, como portador de atribuciones, no sólo esenciales para la correcta ejecución de la sentencia, sino como generador de resoluciones que den consistencia y desarrollen el Derecho Penitenciario.

Sería una situación no deseable, y se insinúa, a veces justificada por limitaciones de tiempo, que el Juez o Tribunal sentenciador, se desatendiera incluso más que en la etapa anterior, de la ejecución, por no valorar que en ningún caso el reparto de atribuciones puede llevar a desvirtuar la unidad esencial del proceso penal. Por ello, y en vía de ejemplo, los Jueces y Tribunales deberán seguir visitando los establecimientos penitenciarios, fundamentalmente en relación con los presos preventivos que de ellos dependan pero también a los que estén cumpliendo las penas privativas de libertad que hubieran impuesto.

*San Sebastián, 11 de Diciembre de 1986*

### **TRABAJOS CONSULTADOS**

*La ejecución de las penas privativas de libertad bajo la intervención Judicial.*— Anuario de Derecho Penal.— Año 1979, pag. 15. Autor: Enrique Ruiz Vadillo.

*La ejecución penal ante la nueva Ley Orgánica General Penitenciaria.*— Anuario de Derecho Penal.— R. de Derecho Procesal.— Año 1981, pag. 775.

*Administración y jurisdicción en la ejecución de la pena.*— Revista de Derecho Procesal.— Año 1982, pag. 69. Autora: Amelia Montes Reyes.

*Los jueces de Vigilancia Penitenciaria y la criminología.*— Revista Poder Judicial.— Año 1983, nº 7 pag. 121. Autor: Francisco Bueno Arus.

*Relaciones entre la Administración penitenciaria y los Jueces de Vigilancia.*— Anuario de Derecho Penal.— Año 1984, pag. 81. Autor: José Luis Manzanares Samaniego.

*Recurribilidad de las resoluciones del Juez de Vigilancia.*— Boletín de Información del Ministerio de Justicia.— Julio de 1985. Autor: Antonio del Moral García.

*La institución del Juez de Vigilancia en el Derecho comparado: su relación con la Administración Penitenciaria.*— Anuario de Derecho Penal.— Año 1986, pag. 75. Autor: Avelino Alonso de Escamilla.

*Los permisos de salida y las competencias de los Jueces de Vigilancia*— *Revista del Poder Judicial.*— Año 1986, nº 2, pag. 15. Autor: Francisco Bueno Arus.

