

# APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL PROCEDIMIENTO ANTE LOS JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA: ESPECIAL REFERENCIA AL SISTEMA DE RECURSOS

Ana T. Afonso Barrera  
Profesora Asociada Derecho Procesal  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, que introduce dos novedades fundamentales: primera, delimita las competencias entre los tribunales sentenciadores y el Juez de Vigilancia, y segunda, establece las normas de procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

PALABRAS CLAVES: jueces de vigilancia penitenciaria, competencias, procedimiento, recurso.

## ABSTRACT

Project of Law regulating Organica of the procedure before the Courts of Penitentiary Monitoring that introduces two fundamental developments, first, to delimit the competitions between the sentenciadores courts and the Judges of Monitoring and second, to establish the procedimentales norms of proceeding.

KEY WORDS: penitentiary monitoring, competitions, proceeding.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (en adelante LOGP) instaaura, como pieza fundamental en el sistema de ejecución de las penas privativas de libertad, la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria, con atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta, resolver los recursos referentes a las modificaciones que puedan experimentar con arreglo a lo prescrito en las Leyes y reglamentos, salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos de régimen penitenciario puedan producirse.

Inician su andadura estos órganos jurisdiccionales<sup>1</sup> contando con una regulación escasa, el Título v de la LOGP, con tres preceptos dedicados a esta figura. El artículo 76 regula sus competencias en una lista que no puede considerarse cerrada, adoptando todas las decisiones necesarias para que los pronunciamientos de las





resoluciones en orden a las penas privativas de libertad se lleven a cabo, asumiendo las funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales sentenciadores; el artículo 77 LOGP consagra la facultad que tienen los Jueces de Vigilancia de formular propuestas a la Administración Penitenciaria; y el artículo 78 remite tanto en cuestiones orgánicas como procedimentales a las leyes correspondientes y se concreta esta remisión en las Disposiciones Transitoria Primera y Quinta de la LOGP y del Reglamento Penitenciario, respectivamente.

Hasta este momento las únicas normas procedimentales de aplicación son: el artículo 24 de la Constitución, las Prevenciones impartidas por la Presidencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1981<sup>2</sup> con la intención de facilitar a los Jueces de Vigilancia una serie de pautas procedimentales en el ejercicio de la función encomendada, el artículo 526 LECr sobre visitas a los establecimientos penitenciarios (referidas únicamente a los presos preventivos), los artículos 985, 987 y 990 del mismo texto, estableciendo el primero de ellos la competencia funcional para la ejecución de las sentencias firmes por delito, el segundo consagra el auxilio judicial en la ejecución y el tercero es una norma en blanco al remitir a las leyes correspondientes para la ejecución y a las funciones de inspección del tribunal, y finalmente la Disposición Adicional 5º de la Ley Orgánica del Poder Judicial constituye la única norma procesal que regula el régimen de recursos contra las resoluciones de los Jueces de Vigilancia, de manera poco clara e insatisfactoria como unánimemente reconoce la doctrina y también el Tribunal Constitucional, Sentencia 54/1992, de 8 de abril en su fundamento jurídico 3ª, particularmente en relación con los supuestos en los que procede la interposición de los recursos de apelación y queja contra las resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y asimismo la distinción que se hace entre el Tribunal sentenciador y la Audiencia Provincial en cuya demarcación está situado el establecimiento penitenciario a la hora de determinar el órgano competente para la resolución de los recursos.

Por último, debemos hacer referencia a los criterios de actuación aprobados por los Jueces de Vigilancia en las reuniones que con cierta periodicidad vienen celebrando desde el año 1982, criterios que, por supuesto, no tienen carácter vinculante pero donde se recogen las líneas de actuación e interpretación aplicadas en numerosas ocasiones dado el vacío normativo existente al respecto<sup>3</sup>.

Hasta este momento, como hemos expuesto, ha faltado un cuerpo procesal completo de aplicación a los incidentes de ejecución de las penas privativas de libertad y al control jurisdiccional de la actuación de la Administración penitenciaria, atribuidos a los Jueces de Vigilancia, que no ha impedido que estos órganos jurisdic-

---

<sup>1</sup> La atribución de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria a determinados órganos jurisdiccionales se llevó a efecto por Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial de 9 de julio, 22 de julio y 28 de septiembre de 1981, entrando en funcionamiento el 1 de octubre de ese mismo año.

<sup>2</sup> Poder Judicial, número 1, diciembre 1981, pp. 71-74.

<sup>3</sup> PLEITEADO MARISCAL: «Reuniones de Jueces de Vigilancia Penitenciaria y criterios de actuación. Los criterios de la VIII Reunión», Tribunales de Justicia, 6/97, pp. 663-664.

diccionales ejercitasen sus atribuciones pero sí que las ha dificultado poniendo en peligro, como señala González Cano<sup>4</sup>, el derecho a la tutela judicial efectiva de los internos y de la propia Administración, obligando a lo Jueces de vigilancia a reunirse con cierta periodicidad con la finalidad de fijar unos criterios comunes de actuación que se traducen en la publicación de las conclusiones de sus reuniones.

La Presidencia del Tribunal Supremo en sus Prevenciones proponía que en su actuación los Jueces de Vigilancia atiendan a los principios generales del Derecho y más concretamente a los de Derecho Procesal, el principio de audiencia, la proscripción de la indefensión, la intervención del Ministerio Fiscal, el principio *pro actione*, teniendo neta aplicación las notas que a todo proceso impone el artículo 24 de la Constitución, es decir, el derecho de defensa y asistencia letrada, derecho a ser informado del gravamen que supone para el interno la medida fiscalizada así como sus fundamentos, publicidad adecuada, prohibición de dilaciones indebidas y adopción de todas las garantías precisas, entre las que destacan la posibilidad de utilizar los medios de prueba pertinentes para justificar la pretensión del recluso.

Con la situación descrita y tras dieciséis años de funcionamiento de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, el Gobierno aprobó y envió a las Cortes el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria<sup>5</sup> con el objetivo, según la Exposición de motivos, de dar solución a los dos problemas fundamentales con los que se han encontrado estos órganos jurisdiccionales en el desempeño de sus funciones, de una parte la delimitación de las competencias de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y las de los órganos sentenciadores en lo que afecta a la ejecución de penas privativas de libertad y medidas de seguridad, y de otra parte establecer las normas de procedimiento reguladoras de la actuación de estos órganos jurisdiccionales y la intervención ante ellos, dado que hasta este momento no ha existido un cuerpo procesal completo de aplicación a los incidentes de ejecución de las penas privativas de libertad o control jurisdiccional de la actuación de la Administración penitenciaria atribuidos a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria.

## II. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL PROCEDIMIENTO ANTE LOS JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA: CONSIDERACIONES GENERALES

El Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria consta de setenta y ocho artículos distribuidos en

---

<sup>4</sup> GONZÁLEZ CANO: «Perspectivas de futuro sobre el Juez de Vigilancia Penitenciaria y la ejecución de la pena privativa de libertad: Aproximación al Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los juzgados de Vigilancia Penitenciaria», PJ, núm. 49, pp. 485.

<sup>5</sup> Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, núm. 41-4, de 29 de abril 1997.

nueve capítulos, presentando novedades importantes tales como la atribución de nuevas competencias a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y la regulación del procedimiento para la substanciación ante los Jueces de Vigilancia de los recursos, peticiones o quejas contra las actuaciones de la Administración Penitenciaria en relación con el régimen y tratamiento penitenciario en cuanto pueda afectar a los derechos o beneficios penitenciarios de los internos.

## A. COMPETENCIAS

En cuanto a la atribución de nuevas competencias debemos señalar que parte este Proyecto de la configuración del Juez de Vigilancia como un auténtico juez de ejecución de penas privativas de libertad, atribuyéndoles, efectivamente, todas las competencias hasta el momento confiadas a los jueces y tribunales sentenciadores a partir del ingreso del condenado en el establecimiento penitenciario, siendo competentes para la aprobación de la liquidación de condena o refundición y acumulación jurídica de penas (artículo 64), la suspensión de la ejecución de la pena en caso de trastorno mental grave o demencia sobrevenida (artículo 65), el abono de la prisión preventiva sufrida en otra causa (artículo 63), la aprobación del licenciamiento definitivo (artículo 62), asumiendo la ejecución de las medidas de seguridad privativas de libertad de acuerdo con la modificación que hace la Disposición Final Primera núm. 5 a 10 de los artículos 97 y siguientes del Código Penal.

Considera González Cano<sup>6</sup> que la asunción de estas atribuciones evita que el órgano decisor pueda tener prejuicios derivados del juzgamiento de los hechos delictivos que no son, en el momento de la ejecución, el objeto del enjuiciamiento y además, teniendo en cuenta la finalidad y naturaleza de este órgano, es más razonable que asuma todas aquellas competencias que, como alteraciones cualitativas y cuantitativas de la condena impuesta, no impliquen valoración o facultades declarativas o cognoscitivas de los hechos enjuiciados por sentencia firme.

Además al Juez de Vigilancia se le atribuye el control de la actuación de la Administración penitenciaria (artículo 3), cuya actuación presenta dos aspectos diferenciados: de una parte, actúa como colaboradora en la ejecución de la pena privativa de libertad emitiendo informes y dictámenes no vinculantes que ayudarán a la autoridad judicial a tomar su decisión y, de otra, actúa como cualquier Administración Pública dentro de sus propias y exclusivas competencias, siendo en este caso sus actos impugnables ante los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativo.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 129/1995 declara que los Jueces de Vigilancia Penitenciaria tienen encomendado el control de la legalidad respecto a las medidas adoptadas por la Administración Penitenciaria. Se trata de un supuesto en el que los Tribunales controlan «la legalidad de la actuación administrativa»

---

<sup>6</sup> GONZÁLEZ CANO: «Perspectivas de futuro sobre el Juez de Vigilancia...», *op. cit.*, pp. 458-459.

(artículo 106. 1CE), con la particularidad de que el legislador, dentro del ámbito de su libre configuración, no ha confiado dicho control ni a órganos administrativos especializados ni a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a «órganos judiciales especializados» (SSTC 2/1987 y 74/1985), los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, pertenecientes al orden jurisdiccional penal (artículo 94.1 LOPJ).

En relación con los detenidos o presos preventivos el Juez de Vigilancia ejercerá el control jurisdiccional de la actuación de la Administración penitenciaria en todo aquello que afecte a los derechos fundamentales, derechos o beneficios penitenciarios y régimen disciplinario en los mismos términos que la legislación penitenciaria prevé para el penado (artículo 6).

## B. PROCEDIMIENTO

En cuanto a las normas de procedimiento el Proyecto establece en el capítulo III (artículos 22 a 37) un procedimiento común u ordinario para sustanciar ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria recursos, peticiones o quejas contra las actuaciones de la Administración penitenciaria en relación con el régimen o tratamiento penitenciario en cuanto puedan afectar a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios de los internos y varias modalidades procesales para el ejercicio de las distintas funciones atribuidas a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, como el procedimiento para conocer de los recursos contra sanciones disciplinarias (artículos 38 a 42), de los recursos en materia de clasificación (artículos 43 a 45), de concesión, suspensión o revocación de la libertad condicional (artículos 46 a 52), de autorización de permisos de salida (artículo 59), de petición de indultos particulares (artículo 60), la aprobación del licenciamiento definitivo (artículo 62) y otras, remitiéndose expresamente, en muchos casos, al procedimiento ordinario<sup>7</sup>.

El procedimiento ordinario, según la Exposición de motivos, debe ser breve, garantizador, flexible y autónomo, informado por el principio de escritura, sin perjuicio de las manifestaciones verbales que pueden ser recibidas del interno y estará presidido por el principio de intermediación, debiendo transcurrir ante la presencia del Juez de Vigilancia, al que se atribuyen amplias facultades de dirección e impulso, con fórmulas de racionalización procedimental como la inadmisión *ad limine* y por auto motivado de las peticiones e impugnaciones por razones formales o de fondo (artículo 25) o la estimación inmediata de la reclamación «cuando no quepa duda sobre el derecho del recurrente, aunque sin prejuzgar la realidad o ausencia de la vulneración jurídica invocada» (artículo 26), así como amplias faculta-

---

<sup>7</sup> GONZÁLEZ CANO: «Perspectivas de futuro sobre el Juez de Vigilancia...», *op. cit.*, p. 486 señala que este procedimiento judicial unitario, y varias modalidades incidentales específicas, es similar al procedimiento regulado en el Código de Procedimiento Penal italiano para la actuación del Magistrado de Vigilancia Penitenciaria.



des en materia probatoria (artículos 31, 32 y 35), debiendo consignarse en la resolución definitiva la relación de pruebas practicadas y su resultado cuando hubieran sido relevantes para el fallo, permitiéndose la práctica de prueba complementaria en el recurso de reforma.

Como medida de garantía se puede suspender cautelarmente, de oficio o a instancia del interno cuando formula una petición, queja o recurso, la actuación administrativa impugnada cuando la ejecución del acto o el mantenimiento de la práctica pudiesen ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil. El Juez resolverá urgentemente sobre la suspensión dando audiencia al Ministerio Fiscal y a la Dirección del correspondiente centro penitenciario pero no se prevé el trámite de audiencia para el interno que solicita la medida cautelar, que debería estar prevista al igual que debería recoger la posibilidad de solicitar la suspensión cautelar no solamente cuando se formula la petición, queja o recurso sino en cualquier momento del procedimiento en el que se aprecie que se pueden causar daños de difícil o imposible reparación. El auto que acuerde o deniegue la suspensión no es susceptible de recurso alguno (artículo 24).

Una de las cuestiones más relevantes de la regulación del procedimiento es la relativa a las partes, que quedan constituidas siempre por el Ministerio Fiscal y el interno (artículo 12), siendo partes contingentes la Administración Penitenciaria y el perjudicado (artículo 13).

En cuanto a la intervención del perjudicado en el procedimiento ante los Jueces de Vigilancia se establece que será éste el que decida, por auto motivado, dar audiencia al acusador particular o perjudicado antes de resolver en aquellos casos en los que la decisión pueda afectar a la seguridad personal de la víctima o a una más completa reparación del daño causado por el delito.

En la ejecución de la sentencia penal las referencias a la víctima son escasas, siendo dos los intereses legítimos de ésta que deben tenerse en cuenta en esta fase del proceso penal: por un lado, la reparación del daño, que puede llevarse a cabo mediante su actuación como acusador particular en la ejecución de la responsabilidad civil declarada en la sentencia penal ante el tribunal sentenciador<sup>8</sup>; y de otro, la

---

<sup>8</sup> El Ministerio Fiscal ejerce la acción civil en nombre e interés de la víctima (artículo 108 LECr.) salvo renuncia a la reparación o que aquella se reserve su ejercicio para un ulterior proceso civil, e interviene también en la ejecución de las responsabilidades patrimoniales derivadas del proceso penal en todos aquellos procedimientos en los que haya sido parte. En esta ejecución de la responsabilidad civil la tutela judicial de los derechos de la víctima constituye, en sí mismo, un objetivo de política criminal perfectamente atendible y un valor constitucional que el legislador ha ponderado de manera prioritaria (STC 230/1991, de 10 de diciembre e Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/1992, de 15 de enero sobre Tramitación de las piezas de responsabilidad civil).

Asimismo señalemos que el Ministerio Fiscal puede instar la adopción judicial de un conjunto de medidas que garanticen la libertad de actuación de las víctimas en el proceso (artículos 2 de la LO 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en el proceso penal y 15.5 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual).

garantía de la seguridad personal de la víctima, que puede lograrse a través de las medidas de seguridad del artículo 105 CP, que el juez o tribunal podrá acordar en sentencia o durante de su ejecución.

Tratándose de la ejecución de penas privativas de libertad, la decisión sobre la procedencia de ejecutar la pena en los términos fijados en la sentencia no es ajena a la víctima, por ejemplo, el artículo 81.3 CP fija como una condición necesaria para la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad la reparación del daño a las víctimas, salvo que el juzgador, tras oír al Ministerio Fiscal y a los interesados (las víctimas, aunque la norma no se refiera expresamente a ellas), declare la imposibilidad total o parcial de reparación por parte del condenado; y en la sustitución de la pena de prisión no superior a un año por arrestos de fin de semana prevista en el artículo 88.1 CP el juzgador atenderá a un conjunto de circunstancias siendo una de ellas el esfuerzo para reparar el daño causado<sup>9</sup>. Sin embargo, ni la LOGP ni el RP se refieren a la reparación de la víctima como un factor a tener en cuenta en el proceso de resocialización del penado y las únicas menciones expresas en el Proyecto sobre la audiencia al acusador particular son la del artículo 60 cuando se solicite el indulto y el artículo 65 en caso de suspensión de la ejecución por trastorno mental grave<sup>10</sup>.

El Tribunal Constitucional por Auto 373/1989, de 3 de julio, declaró que, como es obvio, no puede equipararse la finalidad perseguida con la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales y en la ejecución de sus sentencias (defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, artículo 124 CE) con la que se persigue mediante la intervención en los mismos de quien resultó perjudicado u ofendido por el delito enjuiciado o a través del ejercicio de la acusación particular (defensa de los propios derechos y del interés de parte); considerando que el acusador particular carece de legitimación para ser parte en los procedimientos de vigilancia penitenciaria ya que no puede existir otro interés en la ejecución de la pena que el interés público (defendido por el Ministerio Fiscal), que se proyecta sobre el cumplimiento de la misma atendida la finalidad que le atribuye el artículo 25.2 CE, concluyendo que las modificaciones de la pena escapan del interés de quien fue acusador particular. Abundando en este sentido, la Disposición Adicional 5ª.5 LOPJ restringe la legitimación para recurrir las resoluciones del Juez de Vigilancia estableciendo que sólo podrán recurrir el

---

<sup>9</sup> SUBIJANA ZUNZUNEGUI, «Los derechos de las víctimas: su plasmación en el proceso penal», Poder Judicial, núm. 54, 1999, pp. 209-210.

<sup>10</sup> Los Jueces de Vigilancia, en sus reuniones anuales, indicaron en un primer momento que en estos procedimientos podría ser parte la víctima (Criterio núm. 48 de actuación aprobado en su VIII Reunión), sin embargo, una vez que conocieron el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia, en enero de 1997, consideraron que la intervención debía limitarse exclusivamente a quienes hubieran actuado como acusación particular, dándoles audiencia o traslado, en función de la afectación concreta de su interés, sin posibilidad de personación o actuación en los autos.





Ministerio Fiscal y el interno o liberado condicional. Algún autor<sup>11</sup> considera que esta limitación puede ser inconstitucional vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, en cuyo contenido se incluye el derecho a la ejecución de lo resuelto, a la vez que ignora el interés legítimo que tiene el acusador particular de que el condenado cumpla efectivamente la pena impuesta<sup>12</sup>. Esta restricción tiene su razón de ser en cómo se configuran las partes en el proceso de ejecución, los intereses que priman en este proceso autónomo e independiente del proceso penal declarativo y en la legitimación para defenderlos. Los intereses de terceros, como el acusador particular, no pueden ir más allá del interés general de que se cumpla la legalidad vigente en la ejecución y esta función la cumple el Ministerio Fiscal a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 en relación con el artículo 3 EOMF<sup>13</sup>.

Introduce el Proyecto una novedosa fórmula de ejercicio de la acción popular en la tutela de los derechos fundamentales de los internos al posibilitar que terceras personas insten la intervención del Juez de Vigilancia siempre que pueda haber existido la vulneración de algún derecho fundamental, sin necesidad de constituirse en parte en el procedimiento (artículo 10). Ninguna objeción hay que hacer al hecho de que dicha legitimación y acción popular no comprenda ulteriormente la posibilidad de personación y actuación en el procedimiento teniendo en cuenta que una de las condiciones de eficacia de la actuación de los Juzgados de Vigilancia es la celeridad y agilidad de los procedimientos seguidos ante estos órganos jurisdiccionales, sin que por otra parte la legitimación para instar la tutela de los derechos fundamentales deba extenderse necesariamente a quienes no son titulares de los mismos, como ha declarado el Tribunal Constitucional.

En cuanto a la publicidad de las actuaciones, el Proyecto prevé un sistema de publicidad relativa, que se combina en los actos de investigación con la posibilidad de decretar el secreto total o parcial de los mismos. Establece el artículo 18.1 que de las actuaciones ante los Juzgados de Vigilancia tendrán conocimiento las partes, sus defensores o procuradores y además las personas o instituciones que acrediten un interés legítimo siempre que el Juez lo considere pertinente, previa audiencia del interno y del Ministerio Fiscal, y debemos entender que el Proyecto con esta referencia a personas e instituciones que acrediten un interés legítimo se está refiriendo a la víctima o acusador particular, para lo que el artículo 13 prevé

---

<sup>11</sup> DEL MORAL GARCÍA: «Recurribilidad de las resoluciones del Juez de Vigilancia», BIMJ, núm. 1.389, julio 1985, p. 21; en el mismo sentido «Recursos en la fase de ejecución del proceso penal. Recurribilidad en otras materias propias de la Jurisdicción penal», en Recursos en el orden jurisdiccional penal. Cuadernos de Derecho Judicial, XXI, CGPJ, Madrid, 1995, pp. 411-414. TOMÉ GARCÍA, «Recursos contra las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria», Revista de Derecho Procesal, núm. 1, 1988, p. 145.

<sup>12</sup> Por Auto de 12 de febrero de 1985 de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional se admitió un recurso interpuesto por la acusación particular contra la autorización decretada por el Juez de Vigilancia para disfrutar de un permiso de salida.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ CANO: «La ejecución de la pena privativa de libertad», 1ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, *op. cit.*, p. 385



audiencia en aquellos expedientes que poseen trascendencia para su seguridad personal o para la reparación del daño causado (por ejemplo, aquellos supuestos relativos al acortamiento de la condena y el cumplimiento carcelario), y a instituciones como el Defensor del Pueblo, instituciones de asistencia penitenciaria y otras que tengan como finalidad la asistencia, protección, tratamiento, reinserción y rehabilitación de los internos. Junto a este sistema de publicidad relativa, el artículo 18.2 prevé la posibilidad de que el Juez declare total o parcialmente secretas las actuaciones cuando su publicidad pudiera conllevar riesgo cierto para la vida o integridad de las personas o redundar en perjuicio grave para las actividades del tratamiento o la seguridad del establecimiento penitenciario, así como los secretos informes de los especialistas cuando su divulgación pudiera contravenir, en el caso concreto, los principios de deontología profesional. La protección de la intimidad, tanto de los internos como de los funcionarios, así como la seguridad y el orden del establecimiento penitenciario, son los motivos que justifican esta restricción absoluta de la publicidad (artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos).

### III. LOS RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LOS JUECES DE VIGILANCIA PENITENCIARIA

#### A. CUESTIONES GENERALES

El Capítulo IX (artículos 68 a 80) del Proyecto articula el sistema de recursos contra las resoluciones del Juez de Vigilancia que trata de superar la insatisfactoria regulación contenida en la Disposición Adicional 5º LOPJ eliminando las diferencias hasta ahora existentes en cuanto a recursos en materia de ejecución de penas y recursos en materia de régimen penitenciario y la disyuntiva entre la competencia funcional del tribunal sentenciador y la Audiencia Provincial.

Haremos referencia en primer lugar a una serie de cuestiones sobre el régimen general de los recursos con las particularidades que presenta el Proyecto para estudiar, en segundo lugar, cada uno de los recursos en particular.

#### 1. *Legitimación*

La Disposición Adicional 5ª.5 LOPJ restringe la legitimación para recurrir al Ministerio Fiscal<sup>14</sup> y al interno o liberado condicional y, en cambio, el Proyecto amplía la legitimación a dos nuevas partes contingentes, el perjudicado o acusador

---

<sup>14</sup> Es la única ocasión en que se reconoce la necesidad de intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de actuación ante el Juez de Vigilancia.



particular, al que nos hemos referido con anterioridad, y la Administración Penitenciaria, estableciendo en el artículo 12 lo siguiente «En los procedimientos ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria serán siempre parte el Ministerio Fiscal y el interno afectado. También lo será la Administración penitenciaria cuando estime oportuno personarse a tal efecto».

En cuanto a la novedad que supone dar entrada a la Administración penitenciaria en los procedimientos ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria debemos señalar la existencia de posturas todas ellas favorables a su intervención aunque con matizaciones. Racionero Carmona<sup>15</sup> considera necesaria procesalmente la intervención de la Administración penitenciaria como parte puesto que carece de sentido que una de las partes de la relación jurídico-penitenciaria, por muy especial que ésta sea, esté privada totalmente de cauce procesal para ser oída en el proceso, cuando en no pocas ocasiones la Administración tiene no sólo un interés general sino directo y legítimo en el asunto de que se trate. La cobertura legal de la intervención de la Administración podría basarse en el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE en cuanto titular de derechos e intereses legítimos, el artículo 7.3 LOPJ y el principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído. Cezón González<sup>16</sup> puntualiza en el sentido de considerar que la intervención de la Administración penitenciaria en los procesos ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria cabe cuando se trate de procesos de control jurisdiccional de actos de la Administración sujetos a derecho administrativo en materia penitenciaria pero nunca en procesos sobre ejecución de penas privativas de libertad, pues sería una injerencia de la administración en materia estrictamente jurisdiccional<sup>17</sup>.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 129/1995, de 11 de septiembre, declaró que no es exigible constitucionalmente la intervención de la Administración Penitenciaria en los procesos seguidos ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, teniendo en cuenta que a estos órganos jurisdiccionales se les confía la tutela de la legalidad objetiva y no la resolución de intereses confrontados entre los particulares y la Administración (fundamento jurídico 8º). Continúa declarando que si bien la legislación penitenciaria reserva a la Administración funciones de clasificación, destino y traslado de los reclusos y las funciones previstas en el artículo 79 LOGP y le

---

<sup>15</sup> RACIONERO CARMONA.

<sup>16</sup> CEZÓN GONZÁLEZ: «Normativa procesal de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. Recursos contra resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria», en Vigilancia Penitenciaria (VIII Reunión), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, p. 81.

<sup>17</sup> En este mismo sentido, GONZÁLEZ CANO: *La ejecución de la pena privativa de libertad*, op. cit., pp. 385-386, considera que no se puede defender con carácter general la legitimación de la Administración penitenciaria sino que atendiendo al papel concreto que desempeña en cada caso, reconocerle un interés legítimo y la posibilidad de recurrir cuando ejerce funciones que le son propias y exclusivas en tanto que actúa como una Administración pública más. Pero cuando actúa como colaboradora de los órganos jurisdiccionales no se puede considerar su condición de parte, ya que la función en la que coopera o auxilia no es administrativa sino jurisdiccional.

faculta para adoptar medidas pertinentes en materia de régimen penitenciario, al mismo tiempo ha asegurado la judicialización de la ejecución de las penas a través del sistema de control que se lleva a cabo por «órganos judiciales especializados», los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, resultando, en definitiva, que la actividad de la Administración Penitenciaria está «subordinada en su ejercicio a la autoridad judicial» (fundamento jurídico 4º). No se puede considerar incompleto el desarrollo legislativo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva cuando la Disposición adicional 5ª LOPJ limita la legitimación para recurrir las decisiones de los Jueces de Vigilancia sino que debe entenderse que el legislador cuando utiliza la expresión «sólo podrán recurrir» no ha querido deliberadamente extender la legitimación a la Administración Penitenciaria (fundamento jurídico 5º).

Los JVP en los Criterios aprobados en su VIII Reunión<sup>18</sup> consideraban que debía darse entrada a la Administración Penitenciaria en los procedimientos ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria si se trataba de actos comprendidos en el artículo 79 LOGP, es decir, actos de dirección, organización e inspección de los establecimientos penitenciarios (Criterio núm. 78).

El legislador no obliga a intervenir a la Administración penitenciaria en los procesos ante los Juzgados de Vigilancia sino que, acertadamente, dispone que su personación no será preceptiva, dejando que razones de conveniencia práctica justifiquen su personación en procesos penitenciarios en trámite. El Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el Anteproyecto de Ley aprobado por el Pleno el cinco de marzo de 1997<sup>19</sup> destaca que la personación de la Administración penitenciaria puede permitir la aportación de antecedentes y elementos de conocimiento al órgano jurisdiccional que sirvan para complementar los datos previamente contenidos en el expediente aunque inevitablemente esta personación llevará aparejada dificultades de carácter práctico, como sería determinar en qué materias se otorgaría legitimación a la Administración y el consiguiente retraso en la tramitación de los expedientes.

## 2. Efectos

En cuanto a los efectos de los recursos, el efecto devolutivo y el suspensivo<sup>20</sup>, el primero lo producen de manera automática todos los recursos con excepción del recurso de reforma y el de súplica, recursos que son tramitados y resueltos por los mismos órganos judiciales que dictaron la resolución recurrida y el segundo, la

---

<sup>18</sup> Criterios aprobado en la VIII Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, Consejo Genial del Poder Judicial, 1996, pp. 213-230.

<sup>19</sup> Acuerdos del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, Primer Trimestre de 1997, Madrid, p. 320.

<sup>20</sup> GIMENO SENDRA, MORENO CATENA y CORTÉS DOMÍNGUEZ, Derecho Procesal Penal, 2ª ed., Madrid, Colex, 1997, p. 635 y ss.



imposibilidad de ejecutar la resolución impugnada, no devolutivos, hasta que se resuelva el recurso, establece el artículo 78 de este Proyecto, para evitar situaciones de inoperatividad de la resolución impugnada, la posibilidad de que el efecto suspensivo de los recursos de reforma y de apelación sea apreciado *discrecionalmente* por el Juez de Vigilancia Penitenciaria, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en cada caso y en cuanto al recurso de queja no producirá efecto suspensivo salvo acuerdo expreso de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia.

### 3. Postulación

En cuanto a la postulación, se establece con carácter facultativo la posibilidad de que los internos (con independencia de su condición de detenido, preventivo o penado) estén asistidos por letrado en todos los incidentes ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria (artículo 7.1), regulando el acceso a la asistencia jurídica gratuita en los términos de la Ley 1/1996, de 10 de enero, solicitando el juez, a fin de asegurar el derecho de defensa, el nombramiento provisional de letrado, si estimare que la ausencia de defensa técnica podrá causar indefensión al interno por razón de la materia o la complejidad del asunto<sup>21</sup>, por ejemplo, la asistencia letrada se convierte en obligatoria en el incidente de suspensión por demencia sobrevenida (artículo 65.2), en el recurso de apelación (artículo 7.3) y aunque el Proyecto no lo prevea debería imponerse también en la acumulación puesto que contra el auto por el que se determine el máximo de cumplimiento o se deniegue su fijación, cabe recurso de casación por infracción de ley ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (artículo 64.2).

No es necesaria la asistencia letrada para la interposición del recurso de reforma (es una excepción a lo dispuesto en el artículo 221 LECr que exige en todos los recursos la firma de letrado), pero sí para la interposición del recurso de apelación añadiendo como novedad la posibilidad de que el letrado asuma también la representación del interno si no se designa expresamente a un procurador, estando obligado aquél a designar un domicilio a efecto de notificaciones y traslado de documentos (se establece un régimen análogo al del artículo 788.3 LECr. para el proceso abreviado).

---

<sup>21</sup> La enmienda núm. 2, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria al artículo 7.2, pretende suprimir la frase «...si estimare que la ausencia de defensa técnica podría causar indefensión al interno por razón de la materia o de la complejidad del asunto», porque considera que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 143/95) el derecho de defensa en el ámbito del procedimiento penitenciario sancionador se encuentra protegido con un contenido de especial intensidad. Por ello, no se debe dejar depender de las circunstancias concretas de cada caso la decisión de si la ausencia de defensa técnica pudiese causar indefensión al interno por razón de la materia o de la complejidad del asunto, por lo que debería suprimirse esta potestad del Juez de Vigilancia.



## B. RECURSOS

### 1. *Recurso de reforma*

Se produce una importante modificación en la tramitación de este recurso con respecto a la regulación que se recoge en la LECr introduciéndose, como dice la Exposición de motivos, un refuerzo garantizador mediante la admisión en el curso de su substanciación de pruebas inicialmente denegadas o tendentes a desvirtuar el resultado de las practicadas. El recurso de reforma tal y como lo regula el Proyecto abandona su carácter de impugnación en sentido estricto para convertirse en un medio de gravamen «no devolutivo» que haría necesaria la asistencia letrada preceptiva<sup>22</sup>.

La Disposición Adicional 5ª 1. LOPJ establece que cabe recurso de reforma contra todos los autos del Juez de Vigilancia sin hacer distinciones en la materia sobre la que versa la resolución y el artículo 68 del Proyecto prevé este recurso contra cualquier resolución del Juez de Vigilancia que no sea de mera tramitación, siempre que la ley no disponga otra cosa (por ejemplo, no cabe recurso alguno contra la providencia que admite o deniega la práctica de las pruebas interesadas —artículo 31—, o contra el auto que acuerda la suspensión de la libertad condicional —artículo 49—), por tanto, queda limitado el recurso a las resoluciones en forma de auto, excluyéndose las providencias de mera tramitación (artículo 141 LECr) contra las que no cabra recurso alguno.

El recurso de reforma se interpone ante el mismo Juez que dicta el auto recurrido (artículo 72), mediante escrito en el que se podrá solicitar la práctica de pruebas que hubiesen sido denegadas por el juzgado o que estén destinadas a desvirtuar el resultado de las que se hubiesen practicado. Si el juez admite la práctica de pruebas, una vez practicadas, se pondrá de manifiesto el resultado de las mismas al recurrente, que podrá ampliar los fundamentos del recurso, si le interesase.

Practicadas las pruebas y ampliado, en su caso, el recurso, el Juez dará traslado de los autos originales o fotocopias de aquéllos a las demás partes personadas para su impugnación. No se dará traslado si el Juez, examinado el objeto y los motivos del recurso, considera que procede su desestimación. El recurso de reforma se resolverá en los cinco días siguientes a aquel en que quede en condiciones de ser resuelto.

### 2. *Recurso de apelación*

Lo primero que debemos destacar de la regulación del recurso de apelación en este Proyecto es que simplifica la confusa redacción de la Disposición Adicional 5ª núms. 2 y 3 LOPJ y el artificial deslinde de materias relativas a la ejecución de la pena y al régimen penitenciario.

---

<sup>22</sup> GONZÁLEZ CANO: «Perspectivas de futuro sobre el Juez de Vigilancia Penitenciaria...», *op. cit.*, p. 496.



Cabe el recurso de apelación contra todos los autos que resuelvan un recurso de reforma, con dos excepciones, la primera, el supuesto de resoluciones dictadas en materia disciplinaria<sup>23</sup> y la segunda es el auto por el que se determina el máximo de cumplimiento o deniega su fijación contra el que cabrá interponer recurso de casación por infracción de ley (artículo 73.2 remite al artículo 64.2).

Con el recurso de reforma se puede interponer subsidiariamente, y en el mismo escrito, recurso de apelación, para el supuesto de que fuera desestimado el recurso de reforma (artículo 74), o bien, puede interponerse el recurso de apelación de manera independiente en los cinco días siguientes a la notificación de la resolución impugnada (artículo 75).

La competencia para el conocimiento del recurso de apelación se atribuye a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia<sup>24</sup> del que dependa el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria (artículo 73.1), constituyendo una importante innovación que acaba con la distinción entre tribunal sentenciador y Audiencia Provincial que establecen los números 2 y 3 de la Disposición adicional 5ª LOPJ. Se persigue con ello reducir los órganos de apelación y al mismo tiempo mayor unidad doctrinal que se trata de completar introduciendo como novedad la posibilidad del recurso de casación para unificación de doctrina al que nos referiremos posteriormente.

Los Jueces de Vigilancia<sup>25</sup> abogaban por la creación de una Sección especial de Vigilancia Penitenciaria en los Tribunales Superiores de Justicia, para el conocimiento de todos los recursos de apelación y queja contra las resoluciones de los Jueces de Vigilancia del territorio no excluidas de este tipo de recurso. Magro Servet<sup>26</sup> considera que el texto del Proyecto se decanta por una solución más sencilla al atribuir la competencia de segunda instancia directamente a las Salas de lo Civil y Penal y en cambio Manzanares Samaniego<sup>27</sup> considera que la solución reco-

---

<sup>23</sup> Las enmiendas núms. 27 y 176 presentadas por el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia y Unión, respectivamente, censuran la exclusión de las resoluciones dictadas en materia disciplinaria y postulan la previsión del recurso de apelación en caso de sanciones de aislamiento en celda con duración superior a catorce días ya que se trata de una competencia judicial en primera instancia.

<sup>24</sup> La Disposición Final Segunda apartado 1 modifica el artículo 73.3 LOPJ para atribuir esta competencia a la Sala de lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia.

<sup>25</sup> Criterio núm. 85 aprobado en la VIII Reunión de Jueces de Vigilancia, Madrid, noviembre, 1994 y el Acuerdo núm. 26 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 22 de marzo de 1995, hacían presente al Ministerio de Justicia e Interior la necesidad de preparar las reformas normativas necesarias para que en un futuro próximo existan Secciones de Vigilancia Penitenciaria en los Tribunales Superiores de Justicia con carácter único en cada una de las Comunidades Autónomas a fin de asegurar la unificación de la doctrina al menos en este ámbito.

<sup>26</sup> MAGRO SERVET: «Ante la reforma de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria», Actualidad Penal, núm. 41, noviembre, 1997, p. 940.

<sup>27</sup> MANZANARES SAMANIEGO y ORDÓÑEZ SÁNCHEZ: «Competencia para conocer de la apelación contra los autos de los Jueces de Vigilancia en materia de ejecución de la pena, con particular referencia a la clasificación en tercer grado», Actualidad Penal, núm. 31, septiembre, 1998, p. 582.

gida en el Proyecto no es satisfactoria, por cuanto consagra el conocimiento último de las incidencias de ejecución de las sentencias a un tribunal distinto del que las impuso, no obstante, considera que constituiría un avance la unificación de criterios en la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad frente a la actual dispersión de las Audiencias Provinciales pero sólo en lo que afecta a cuestiones de régimen penitenciario pero no a la ejecución. González Cano<sup>28</sup> señala como inconveniente de esta atribución de competencias a los Tribunales Superiores de Justicia, mayores dilaciones en la resolución de los recursos de apelación y queja, incremento de traslados y conducciones y en definitiva alejamiento del órgano de la ejecución que conoce de los recursos devolutivos de la realidad penitenciaria.

El recurso de apelación se tramitará conforme a lo dispuesto en la LECr para la apelación contra sentencias dictadas en el procedimiento abreviado (artículos 795-796 LECr).

El artículo 79 del Proyecto recoge la posibilidad de interponer directamente, sin necesidad de la previa reforma, el recurso de apelación contra el auto del Juez de Vigilancia por el que se acuerde o deniegue dar publicidad a las actuaciones a personas o instituciones que invoquen un interés legítimo o aquel por el que se decreta total o parcialmente el secreto de lo actuado. En este caso la apelación será admitida en ambos efectos formándose pieza separada para su tramitación.

### 3. *El recurso de queja*

El recurso de queja se configura en nuestro ordenamiento procesal en un doble sentido: como una impugnación en sentido estricto cabe contra los autos que no admiten a trámite el recurso de apelación o casación y como medio de gravamen contra autos del juez instructor<sup>29</sup>. En el ámbito de la ejecución penal la queja se configura en el primero de los sentidos, es decir, como una impugnación en sentido estricto, pretendiendo la anulación o rescisión del auto que inadmite el recurso de apelación. No cabe el recurso de queja contra los autos no apelables y, por tanto, no cabe la queja contra los autos que versan sobre materia disciplinaria que son como ya expusimos las únicas resoluciones del Juez de Vigilancia no susceptibles de apelación.

Se interpone ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia en los cinco días siguientes a la notificación del auto de inadmisión y se tramitará conforme a lo establecido en los artículos 233-235 LECr.

---

<sup>28</sup> GONZÁLEZ CANO: «Perspectivas de futuro sobre el Juez de Vigilancia Penitenciaria...», *op. cit.*, p. 500.

<sup>29</sup> CORTÉS DOMÍNGUEZ: *Derecho Procesal Penal*, 1ª ed., Colex, Madrid, 1996, p. 642.



#### 4. El recurso de casación para unificación de doctrina<sup>30</sup>

Este recurso no contemplado hasta ahora en el orden penal se prevé en el artículo 80 del Proyecto contra los autos dictados por las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia resolviendo recursos de apelación.

La legitimación para interponer este recurso la ostenta únicamente el Ministerio Fiscal, que podrá actuar bien de oficio o a petición de la Administración penitenciaria, siendo competente para conocer del recurso la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y se substanciará el recurso conforme a lo dispuesto en la LECr.

Esta remisión a la Ley de Enjuiciamiento Criminal plantea el problema de a qué normas se refiere porque como ya hemos dicho este recurso no está previsto en esta ley y por tanto debemos considerar hecha la remisión a las normas del recurso de casación por infracción de ley, ya que los autos, en este caso de los Tribunales Superiores de Justicia, no son susceptibles de ser recurridos en casación por quebrantamiento de forma<sup>31</sup>. En cuanto a los efectos de la sentencia que se dicte resolviendo este recurso, indiquemos que tendrán eficacia únicamente para formar jurisprudencia sobre las cuestiones legales discutidas en el procedimiento, sin afectar a las situaciones jurídicas particulares creadas por la resolución recurrida, sin carácter rescisorio ni rescisorio.

Esta nota convierte a este recurso de casación para unificación de doctrina en lo que realmente es, «*un recurso de casación en interés de ley*» (tampoco existe en el ámbito del proceso penal), sin efectos sobre las situaciones jurídicas particulares (como se configura en el artículo 493 LEC), mientras que el auténtico recurso de casación para unificación de doctrina persigue garantizar el principio de igualdad en la aplicación de la ley y en consecuencia sí produce efectos sobre la situación jurídica declarada en la resolución impugnada.

Como conclusión a este trabajo, debemos señalar que tras dieciséis años de tensiones entre los Jueces de Vigilancia y la Administración Penitenciaria, una numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia penitenciaria y no pocos conflictos de jurisdicción, constituye un avance que el legislador haya enviado al Parlamento este Proyecto de Ley Orgánica con la finalidad de determinar las atribuciones de los tribunales sentenciadores, el Juez de Vigilancia y la Administración Penitenciaria, además de proporcionar un cauce procesal de actuación a todos los operadores jurídicos. Como señala González Cano<sup>32</sup>, la concreción de los cauces procesales para los incidentes de ejecución contribuirá a la diferenciación entre los ámbitos de individualización penitenciaria administrativa y judicial, así como las facetas de la intervención administrativa sometida a control judicial.

---

<sup>30</sup> La enmienda núm. 31 presentada por el Grupo Parlamentario Vasco suprime el artículo 80 del Proyecto.

<sup>31</sup> GONZÁLEZ CANO: «Perspectivas de futuro sobre el Juez de Vigilancia, *op. cit.*, p. 501.

<sup>32</sup> GONZÁLEZ CANO: «Perspectivas de futuro sobre el Juez de Vigilancia, *op. cit.*, p. 485.