

VISTO BUENO DEL O DE LA TUTOR/A DEL TRABAJO FIN DE MÁSTER

El/La Profesor/a ANA TERESA AFONSO BARRERA como Tutor/a del Trabajo Fin de Máster titulado "...Aproximación al régimen penitenciario español 8 especial referencia al régimen sancionador)", realizado por D. LUIS HERNANDEZ GIUDICELLI informa favorablemente el mismo, dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

En cumplimiento de lo previsto en la Guía docente de la asignatura, se propone la calificación de 7.0 (NT) en atención a la profundidad del tema tratado, sistemática utilizada y consultas jurisprudenciales y bibliográficas realizadas.

En La Laguna, a 26 de enero de 2020.

Fdo.: Ana T. Afonso Barrera

C/ Padre Herrera s/n
38207 La Laguna
Santa Cruz de Tenerife. España

T: 900 43 25 26

ull.es

Este documento incorpora firma electrónica, y es copia auténtica de un documento electrónico archivado por la ULL según la Ley 39/2015.
La autenticidad de este documento puede ser comprobada en la dirección: <https://sede.ull.es/validacion/>

Identificador del documento: 2360851 Código de verificación: n7W8mgoA

Firmado por: Ana Teresa Afonso Barrera
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

Fecha: 26/01/2020 11:11:57

Máster Universitario en Abogacía.

Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna.

Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife.

Curso: 2019 – 2020.

Convocatoria: Enero.

Aproximación al régimen penitenciario español

(especial referencia al régimen sancionador)

-

Approach to the spanish penitentiary regime

(special reference to the penalty system)

Realizado por el alumno Don Luis Fernando Hernández Giudicelli.

Tutorizado por la Profesora Doña Ana Teresa Afonso Barrera.

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa.

Área de conocimiento: Derecho Procesal.

RESUMEN

A lo largo de este trabajo de investigación se realizará una aproximación al régimen penitenciario analizando sus características principales, la relación especial de sujeción interno – administración penitenciaria y la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria como garante de los derechos de los internos, derechos fundamentales y derechos de carácter penitenciario, destacando los aspectos más relevantes de estas instituciones.

En la segunda parte, se analizará el régimen sancionador, así como la normativa que lo regula, profundizando tanto en el análisis de la sanción de aislamiento y su tratamiento jurisprudencial, como, en especial, en la relación e incidencia de la misma en los derechos fundamentales de los internos.

De igual forma, a lo largo de este trabajo, al mismo tiempo que se analizan las referidas instituciones jurídicas relativas al régimen penitenciario, también se aprovechará para dar una visión crítica del sistema y su regulación, destacando los principales problemas que presenta en la actualidad.

ABSTRACT

Throughout this research work, an approach to the prison system will be carried out analyzing its main characteristics, the special relationship of special internal detention-prison administration and the figure of the Penitentiary Surveillance Judge as guarantor of the rights of the inmates, fundamental rights and penitentiary rights, highlighting the most relevant aspects of these institutions.

In the second part, the sanctioning regime will be analyzed, as well as the regulations that regulate it, deepening both the analysis of the sanction of isolation and its jurisprudential treatment, as, in particular, in the relationship and its impact on fundamental rights of the interns.

Similarly, throughout this work, while analyzing the aforementioned legal institutions related to the penitentiary regime, it will also be used to give a critical view of the system and its regulation, highlighting the main problems it currently presents.

ÍNDICE

I. **Introducción.**

II. **PRIMERA PARTE: Aproximación al régimen penitenciario.**

- 2.1. La relación jurídico – penitenciaria como relación de sujeción especial.
- 2.2. Características del régimen penitenciario.
- 2.3. Derechos y deberes penitenciarios.
- 2.4. El Juez de Vigilancia Penitenciaria y sus funciones.
 - 2.4.1. Como garante de los derechos de los internos.
 - 2.4.2. Como órgano de control de los actos de la Administración Penitenciaria.
 - 2.4.3. Los recursos contra las resoluciones de los Jueces de Vigilancia. Especial mención a la Disposición Adicional Quinta de la LOPJ.

III. **SEGUNDA PARTE: El procedimiento sancionador.**

- 3.1. Infracciones y sanciones. Análisis general.
- 3.2. Las garantías procesales en el procedimiento sancionador.
- 3.3. Especial análisis de la sanción de aislamiento.
 - 3.3.1. Una visión jurisprudencial.
 - 3.3.2. Aislamiento y derechos fundamentales.

IV. **Conclusiones.**

V. **Bibliografía.**

I. Introducción.

La *Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria* (en lo sucesivo, LOGP), junto con otras disposiciones que integran la normativa¹ penitenciaria, regula el sistema de cumplimiento de las penas privativas de libertad, el régimen y tratamiento penitenciario, así como la organización de los centros penitenciarios españoles. En el año 2019 cumplió cuarenta años desde su entrada en vigor el 25 de octubre de 1979, siendo la primera Ley Orgánica aprobada tras la promulgación de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) en el periodo democrático.

Tras la caída del régimen dictatorial franquista, esta Ley supuso un punto de inflexión en la historia legislativa de nuestro país, marcando un antes y un después en lo que a derechos fundamentales se refiere. Lamentablemente, el siglo XX ha sido un claro ejemplo de fusión entre ideología y terror, y a pesar de la difícil tarea que han tenido los historiadores y analistas de acceder a la información documental de los archivos y registros del engranaje institucional del franquismo, los testimonios orales de víctimas y sendos estudios² han conseguido arrojar luz sobre esta oscura etapa. Aunque para el día 18 de julio de 1936 estaba prevista la aprobación del proyecto de reformas de prisiones en Madrid, la prolongación de la Guerra Civil solo fomentó el desarrollo de un sistema penitenciario caracterizado por la degradación de los derechos fundamentales, el terror y la tortura. Los presos comunes que ya se encontraban cumpliendo condena comenzaron a desplazarse para dar lugar a los nuevos presos políticos o enemigos del Estado español. El encarcelamiento carecía de garantías procesales, y la discrecionalidad, reforzada por el odio y el poder dictatorial, comenzó a regir en las prisiones españolas, cuyas condiciones de salubridad eran pésimas, al estar sobresaturadas, sin ventilación y ni apenas control institucional.

Por ello, la LOGP no solo introdujo un sistema penitenciario garantista, sino que vino a dar respuesta urgente ante una realidad social que se despedazaba, y con ella, nace el sistema penitenciario institucionalizado, enmarcado en el Estado Democrático y de Derecho y regulado bajo el manto de la Constitución Española de 1978, que es la

¹ Véase el *Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario* (en adelante, el Reglamento de 1996) y el *Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario* (derogado parcialmente, y en lo sucesivo, el Reglamento de 1981).

² SANTOS, Juliá; CASANOVA, Julián, (1999), *Víctimas de la guerra civil*, Madrid: Ediciones Martínez Roca.

verdadera protagonista del cambio y la que va a introducir una serie de principios y garantías esenciales para la creación del régimen penitenciario actual.

Asimismo, junto con el régimen penitenciario, no hay que olvidar que la legislación penitenciaria introduce un sistema de tratamiento penitenciario, de tipo progresivo y flexible, encaminado a la reeducación y reinserción social del reo³. De este modo, el objetivo principal del sistema es hacer compatible el cumplimiento de las penas y la custodia de los internos con su rehabilitación social, ya que, y con fundamento en el art. 25.2 CE, así lo establecen el art. 1 de la LOGP, y el art. 2 del Reglamento, respectivamente. Todo ello justifica la previsión legislativa de un conjunto de preceptos destinados, especialmente, a este tratamiento del penado con fines reeducativos, a lo que se dedica el Título III (*“Del tratamiento”*), que contiene los arts. 59 a 72 de la LOGP. Por ejemplo, en el centro penitenciario de Tenerife II, el Módulo Siete, cuya denominación es la Unidad de Tratamiento Educativo (UTE), fue creado para garantizar el cumplimiento y desarrollo de la rehabilitación, y en el mismo se realizan actividades, talleres, e incluso se imparte docencia, con la única finalidad de lograr la reeducación y reinserción social de los internos.

II. PRIMERA PARTE: Aproximación al régimen penitenciario.

2.1. La relación jurídico – penitenciaria como relación de sujeción especial.

Desde hace ya varios años, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴ ha venido reconociendo que la relación jurídico – penitenciaria es considerada como una relación de sujeción de carácter especial en la que se crea un vínculo entre la Administración Pública Penitenciaria (en adelante, APP) y el interno, de la que surgen derechos y obligaciones para ambas partes desde el mismo momento del ingreso en el centro. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional sentencia 74/1985, de 17 de julio, al exponer que *“es claro que el interno de un centro penitenciario está respecto a la*

³ En especial, tal y como expone el art. 25.2 de la Constitución Española (en adelante, CE), *“las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados”*.

⁴ En este sentido, hay que destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 74/1985, de 17 de julio.

Administración en una relación de sujeción especial de la cual deriva para aquélla una potestad sancionatoria disciplinaria...’’.

Esta sujeción, que es de carácter administrativo, parte de la clásica doctrina alemana que venía a explicar que existen dos tipos de relaciones de sujeción entre la Administración y el administrado. La primera, de carácter general, es aquella donde el administrado tiene la consideración de simple, y como expone García de Enterría⁵, la Administración sólo aplica sus potestades generales, como la reglamentaria, la expropiatoria o la sancionadora, según el artículo 4 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*. Sin embargo, en la segunda, de carácter especial, como es la penitenciaria, el administrado adquiere la consideración de cualificado, lo que implica un despliegue de potestades administrativas más intenso y reforzado porque se encuentra inmerso en una organización o institución administrativa de la que presenta una dependencia mayor, en este caso el centro penitenciario.

Pero *¿por qué se ha hecho necesaria la existencia de esta sujeción especial en el ámbito penitenciario?* La respuesta es sencilla: por el reforzamiento y respeto hacia los derechos fundamentales, sobre todo, tal y como se ha explicado en el epígrafe anterior, para luchar contra los Estados Totalitarios Fascistas tras la II Guerra Mundial. De esta manera, se viene a consagrar y dar cumplimiento a uno de los principios más importantes del Estado Democrático y de Derecho, la legalidad. Ya que, si bien la Administración está sometida al imperio de la Constitución y la ley, más debe estarlo cuando existe una sujeción de carácter especial, donde las potestades empleadas revisten de un rigor superior, amén de la cobertura del art. 25.2 CE, que garantiza la conservación de los derechos fundamentales de los internos, respetando siempre el contenido del fallo condenatorio en la sentencia. De todos modos, aunque el interno vea garantizado el disfrute de sus derechos fundamentales no limitados por el fallo, bien es cierto que la Administración también goza de un refuerzo de potestades, como ya se ha explicado anteriormente, al, por ejemplo, disponer de un amplio régimen sancionador de aplicación exclusiva del ámbito penitenciario, regulado en los arts. 41 y ss. LOGP y 231 y ss. del Reglamento de 1996. En definitiva, la relación de sujeción especial viene a representar la

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Ramón, (1992), *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, tomo II, pp. 19 ss.

confluencia de dos grandes factores: la protección de los derechos fundamentales de los internos y el poder de la Administración Penitenciaria sobre los mismos.

2.2. Características del régimen y tratamiento penitenciario.

Tal y como se ha explicado a lo largo de estas páginas, cuyo fin no es más que dar una breve introducción al sistema penitenciario español, los principios que permiten articular el funcionamiento de este régimen (la reeducación y reinserción social) también vienen a marcar las directrices para determinar las características de este. Llegados a este punto, se antoja necesario reproducir el art. 25.2 CE, al que ya se ha hecho alguna mención anteriormente, ya es el núcleo del régimen penitenciario y del que deriva todo su desarrollo, funcionamiento y características. Así, el precepto dispone:

“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley Penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”.

De esta manera, el art. 25.2 CE se proclama como el máximo referente constitucional en lo que a régimen y tratamiento penitenciario respecta, y de él, como no puede ser de otra manera, se extraen sus características esenciales. Aunque antes de explicar cada una de ellas es recomendable hacer alusión, al menos en líneas generales, a la diferencia entre régimen y tratamiento penitenciario. De ese modo, el propio art. 59.1 LOGP define al tratamiento como *“el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados”* y, por otro lado, el régimen (arts. 15 y ss. LOGP) es considerado como el conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los internos. Ahora sí, las características que reúnen tanto el tratamiento como el régimen son las siguientes:

- 1. Progresividad (tratamiento).** A lo largo de la historia han existido diferentes tipos de regímenes penitenciarios, como el de auburniano o el de reformatorio. El primero se caracterizaba porque los presos disfrutaban de una vida en común

durante el día y de enseñanza elemental, pero al mismo tiempo, debían permanecer siempre en silencio, estando sometidos a crueles castigos con látigos y no pudiendo tener contacto con el exterior de ninguna manera, siquiera de su familia. El segundo era una variante del sistema progresista, aunque caracterizado por sancionar a los presos con severidad, medidas que están expresamente prohibidas por el art. 6 LOGP. En cualquier caso, ambos sistemas penitenciarios eran diferentes al progresista, que es del que bebe principalmente el sistema español. Y así, la progresividad se define como una de las características principales del tratamiento penitenciario español, ya que ha introducido el sistema de grados regulado en el art. 72 LOGP y el art. 100 del Reglamento de 1996. La progresividad se traduce en la existen de tres grados de clasificación de los internos, según el sistema de individualización científica. Nada más ingresar en prisión, el interno se somete a un procedimiento de clasificación inicial llevado a cabo por la Junta de Tratamiento, conforme al art. 103 del Reglamento de 1996, pudiendo revisarse la misma según lo establecido en el art. 105 del mismo texto legal. En definitiva, el primer grado o régimen cerrado (arts. 89 y ss. del Reglamento de 1996) implica que el interno es considerado como extremadamente peligroso o incapaz de adaptarse a los otros grados, y por ello cumplirá su condena en un módulo diferenciado del resto, sometiéndose a estrictas reglas de convivencia y numerosas limitaciones. El segundo grado o régimen ordinario (arts. 76 y ss. del Reglamento de 1996) implica para los internos un régimen de libertad mayor, siempre sometidos al horario del centro y a colaborar con las medidas de higiene que se adopten. Los permisos en este nivel de clasificación son mayores, así como las facilidades y posibilidades de los internos. Finalmente, el tercer grado es sinónimo de la libertad condicional, y se regula en los arts. 80 y ss. del mismo Reglamento y presenta un desarrollo pormenorizado en los arts. 90 y ss. de la *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* (en lo sucesivo, CP).

- 2. Tratamiento e individualización (tratamiento).** Como ya se ha tenido la oportunidad de señalar, otra de las características esenciales es la finalidad que tiene tratamiento penitenciario español de otorgar un trato especializado a los internos para lograr su reeducación y reinserción social. Conforme a lo dispuesto en el art. 72 LOGP, este tratamiento está sometido a las siguientes directrices: (1)

el análisis psicológico del interno, (2) un diagnóstico personalizado que parte directamente del análisis previo, (3) su individualización, lo que implica que tendrá a su alcance métodos médico-biológicos, psiquiátricos, psicológicos, pedagógicos y sociales adaptados a su personalidad, (4) la complejidad del tratamiento, que exigirá la integración de los métodos citados en su dirección hacia la rehabilitación, (5) la programación del plan general que deberá cumplir y (6) la continuidad y el dinamismo de este, ya que siempre se atenderá a la evolución del interno. En conclusión, los internos disfrutarán de un tratamiento personalizado y adaptado a sus características que siempre buscará garantizar y conseguir la rehabilitación.

- 3. Relaciones con el exterior (régimen).** A diferencia de otros regímenes penitenciarios, como el auburniano, en el español los internos sí pueden disfrutar, y además se fomenta, de varias vías para que puedan tener contacto con los aspectos exteriores del centro. De este modo, tienen a su alcance las *comunicaciones*, las *visitas* y los *permisos de salida*. Las dos primeras, reguladas en los arts. 51 y ss. LOGP, así como en los arts. 41 y ss. del Reglamento de 1996, vienen a dar respuesta al derecho que tienen los internos a comunicarse *“...periódicamente, de forma oral y escrita, en su propia lengua, con sus familiares, amigos y representantes acreditados de organismos e instituciones de cooperación penitenciaria, salvo en los casos de incomunicación judicial”*. Las comunicaciones podrán ser orales, telefónicas o por videoconferencia, según las posibilidades del centro. Los segundos, regulados en los arts. 47 LOGP y 154 del mismo Reglamento, *“se podrán conceder, previo informe preceptivo del Equipo Técnico (...)”, (...) hasta siete días de duración como preparación para la vida en libertad, hasta un total de treinta y seis o cuarenta y ocho días por año a los condenados clasificados en segundo o tercer grado respectivamente, siempre que hayan extinguido la cuarta parte de la condena o condenas y no observen mala conducta”*. En definitiva, todos estos sistemas de comunicación lo que buscan es evitar la despersonalización del interno, es decir, la pérdida del arraigo con el exterior, y, por lo tanto, conducirlo a una deshumanización que impediría su reinserción social. En este sentido se ha manifestado la Consejera Técnica de

Instituciones Penitenciarias, Rosa Rodríguez⁶, al decir que *‘las penas excesivamente largas desocializan de tal forma que reinsertarles en la sociedad es muy difícil si no existe una buena red de apoyo’*.

2.3. Derechos y deberes penitenciarios.

Una vez más, el art. 25.2 CE debe hacer acto de presencia, ya que en él se contiene una importante referencia a los derechos y deberes de los internos, al disponer que *‘el condenado a pena de prisión que estuviese cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley Penitenciaria’*. Así, el precepto constitucional viene asentar una premisa de suma importancia, y es que los internos, a pesar de su ingreso en el centro y sometimiento a la normativa penitenciaria, van a seguir siendo titulares de derechos fundamentales, pero siempre con los límites del fallo condenatorio. Así lo estipula expresamente el art. 3 LOGP y el art. 4 del Reglamento de 1996, conteniendo tales textos legales otras claras remisiones a los derechos de los internos, como en el art. 20 LOGP, que dispone que los internos podrán ir con sus propias prendas, o el art. 26 de la misma Ley, que establece que el trabajo no solo es un deber, sino también un derecho del interno. En conclusión, el espíritu de la Constitución y la LOGP transmiten la premisa de que siempre de que sea posible, los internos disfrutaran de cuantos derechos y libertades tengan a su alcance, para así dar cumplimiento a la finalidad reeducativa del régimen penitenciario, pero siempre sometiendo su ejercicio al límite del fallo contenido en la sentencia, ya que el cumplimiento de la condena siempre es imperativo al ejercicio de los derechos, salvo aquellos inherentes a la dignidad de la persona (art. 10 CE), que es un derecho al que se hace referencia en varios artículos de la LOGP⁷.

Ciertamente, los derechos de los internos tienen una doble vertiente, ya que por una parte se encuentran los derechos fundamentales como el derecho de sufragio (art. 13.2) o la libertad deambulatoria (art. 17.1 CE), y por otra, los derechos propios del régimen penitenciario, como las *comunicaciones* o *visitas* anteriormente referidas, lo que

⁶ Prisión permanente: ¿Todos los presos se pueden reinsertar en la sociedad? (2018). En RTVE. Recuperado de <http://www.rtve.es/noticias/20181228/todosRosa%20Rodr%C3%ADguezpresos-se-pueden-reinsertar-sociedad/1859800.shtml>

⁷ Véanse los arts. 18, 20, 23 y 26 LOGP, o bien, los arts. 71, 104 o 188 del Reglamento de 1996.

demuestra que el sistema legislativo español es riguroso en el mantenimiento del orden y garantista en lo referente a los derechos de las personas.

Enfocando el estudio en los derechos y deberes propiamente penitenciarios, se antoja necesario mencionar nuevamente el art. 4 del Reglamento de 1996, que regula el listado de derechos de los internos, y también el art. 5 del mismo texto reglamentario, que recoge el listado de deberes.

Los derechos del art. 4 son los siguientes:

‘a) Derecho a que la Administración penitenciaria vele por sus vidas, su integridad y su salud, sin que puedan, en ningún caso, ser sometidos a torturas, a malos tratos de palabra o de obra (...)

b) Derecho a que se preserve su dignidad, así como su intimidad, sin perjuicio de las medidas exigidas por la ordenada vida en prisión (...)

c) Derecho al ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (...)

d) Derecho de los penados al tratamiento penitenciario (...)

e) Derecho a las relaciones con el exterior previstas en la legislación.

f) Derecho a un trabajo remunerado (...)

g) Derecho a acceder y disfrutar de las prestaciones públicas (...)

h) Derecho a los beneficios penitenciarios previstos en la legislación.

i) Derecho a participar en las actividades del centro.

j) Derecho a formular peticiones y quejas ante las autoridades penitenciarias, judiciales, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal, así como a dirigirse a las autoridades competentes (...)

k) Derecho a recibir información personal y actualizada de su situación procesal y penitenciaria’.

Por otra parte, los deberes del art. 5 se articulan de la siguiente manera:

‘a) Permanecer en el establecimiento hasta el momento de su liberación (...)

b) Acatar las normas de régimen interior y las órdenes que reciba del personal penitenciario en el ejercicio legítimo de sus atribuciones.

c) Colaborar activamente en la consecución de una convivencia ordenada dentro del centro y mantener una actitud de respeto y consideración hacia las autoridades, reclusos y demás personas (...)

d) Utilizar adecuadamente los medios materiales que se pongan a su disposición y las instalaciones del establecimiento (...)

e) Observar una adecuada higiene y aseo personal, corrección en el vestir y acatar las medidas higiénicas y sanitarias establecidas a estos efectos.

f) Realizar las prestaciones personales obligatorias (...)

g) Participar en las actividades formativas, educativas y laborales definidas en función de sus carencias para la preparación de la vida en libertad''.

En definitiva, todo un conjunto de derechos y deberes que buscan alcanzar el equilibrio entre el cumplimiento de la condena y los principios de reeducación y reinserción social, que, como ya se ha apuntado anteriormente, son los dos objetivos principales que marcan el funcionamiento de todo el sistema penitenciario español.

2.4. El Juez de Vigilancia Penitenciaria y sus funciones.

El estudio de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria nunca ha resultado una tarea sencilla debido a la escasa regulación que tienen estos órganos jurisdiccionales. No existe un procedimiento penitenciario autónomo. Tampoco un orden jurisdiccional penitenciario, siendo así que estos Juzgados están integrados en el orden penal, según lo dispuesto en el art. 94.1 *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (en adelante, LOPJ), llegando a ser compatible, incluso, el desempeño del cargo de Juez de Vigilancia y de, por ejemplo, el Juez de lo Penal, conforme al apartado 5 de este precepto.

La demarcación de estos Juzgados se extiende a nivel provincial, y puede haber uno o varios en una misma provincia. Es posible, conforme al art. 94.3 LOPJ que un mismo Juzgado de Vigilancia extienda su competencia a dos o más provincias de la misma Comunidad Autónoma, o, por el contrario, que competencia no se extienda a toda la provincia. En principio, la demarcación de los Juzgados es provincial, pero está

condicionada por la distribución de los s penitenciarios y por el número de internos que permanecen ingresados en ellos. En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias⁸, solo hay tres Juzgados de Vigilancia, dos en Las Palmas de Gran Canaria y otro en Santa Cruz de Tenerife, cuya competencia se extiende a toda la provincia. Sin embargo, en la Comunidad Autónoma de Madrid hay seis de estos Juzgados.

Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria también se encuentran regulados en la LOGP, así como en el Reglamento de 1981 y en el Código Penal. Cabe destacar que el art. 94.4 LOPJ también contempla a los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria, que tendrán su sede en Madrid y competencia en todo el territorio español. Actualmente hay solo un Juzgado y sus funciones son, fundamentalmente las mismas que los Juzgados de Vigilancia, pero con la particularidad de que las ejercen con relación a los delitos enjuiciados por la Audiencia Nacional en relación con el art. 65 LOPJ. En especial, el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria fue introducido en nuestro Ordenamiento Jurídico con la entrada en vigor de *la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo*, que modifica la *Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial*, así como la LOPJ y la LOGP, todo ello con la finalidad de alcanzar una unificación de criterios en al ámbito de las penas privativas de libertad de aquellos delitos que conoce la Audiencia Nacional.

2.4.1. Como garante de los derechos de los internos.

El marco general que regula las funciones de los Jueces de Vigilancia se encuentra en el art. 94.1 LOPJ, y ya este precepto contempla una referencia expresa a los derechos, ya que de entre las atribuciones de estos órganos se encuentra la del ‘...*amparo de los derechos y beneficios de los internos...*’. Del mismo modo, cuando el art. 76 LOGP regula el conjunto de atribuciones ‘*numerus apertus*’ que tienen los Jueces de Vigilancia, además de referirse al cumplimiento de la pena impuesta o la resolución de los recursos, también hace mención expresa a los derechos de los internos, al contemplar la expresión, ‘...*salvaguardar los derechos de los internos...*’.

Por lo tanto, es evidente que una de las funciones esenciales de los Juzgados de Vigilancia, y que además motivó su creación e implantación en el Poder Judicial, es la de

⁸ Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. (2019). En *Gobierno de Canarias*. Recuperado de https://www.gobiernodecanarias.org/justicia/organizacion_judicial/jurisdicciones/vigilanciaPenitenciaria.jsp

velar por los derechos de los internos. Tal es el espíritu del sistema penitenciario español en lo que a protección de los derechos de los internos se refiere, que, incluso, otorga a estos Jueces la denominada competencia de elevación de propuestas, que se regula en el art. 77 LOGP. Siempre con la finalidad de velar por los derechos de los internos, esta peculiar competencia atribuye a los Jueces de Vigilancia la facultad de dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, “...formulando propuestas referentes a la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia, a la ordenación de la convivencia interior en los establecimientos, a la organización y actividades de los talleres, escuela, asistencia médica y religiosa, y en general a las actividades regimentales, económico-administrativas y de tratamiento penitenciario en sentido estricto...”. Es decir, que además de las atribuciones que los Jueces tienen conferidas directamente por mandato de la Ley, también tienen la facultad de formular estas propuestas para intervenir directamente en las actividades y el desarrollo de la vida de los internos en el establecimiento, persiguiendo un único objetivo: garantizar sus derechos y alcanzar la reinserción social.

Expuesto el apartado normativo, es el momento de centrar el estudio, ya en sentido estricto, de la función de vigilancia que tienen estos Jueces. Sendas Recomendaciones Internacionales⁹ han insistido desde hace años en la idea de que debe existir un órgano especializado que se encargue exclusivamente del amparo de los derechos de los internos y de velar por un cumplimiento y respeto efectivo a tales derechos. Claro está, que esta actividad de control de los Jueces de Vigilancia, aunque viene a formar parte del núcleo esencial de los mismos, no constituye actividad jurisdiccional en sentido estricto, aunque, lo cierto es que esta materia es objeto de discusión y debate, ya que la ejecución es actividad jurisdiccional, artículo 117.3 CE, y el Juez de Vigilancia vela por el cumplimiento de las penas privativas de libertad y salvaguarda los derechos de los internos en sus conflictos con la Administración Penitenciaria.

Si bien estos órganos tienen atribuida, como función esencial, la del amparo de los derechos, ahora la pregunta que surge es: *¿cómo se materializa este amparo?*, es decir, *¿de qué manera pueden los Jueces proyectar esta función en la realidad del centro?* Lo cierto es que la mayoría de las actuaciones de los Jueces de Vigilancia, por no decir todas, tienen como fundamento la protección de tales derechos, pero, y a decir verdad, sí que

⁹ Como, por ejemplo, la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los jueces: independencia, eficacia y responsabilidades

existen una serie de ámbitos donde esta función de vigilancia tiene una proyección mayor y mucho más evidente, y es en el sistema de recursos, peticiones, quejas (arts. 49 y 50 LOGP) y daciones en cuenta que tienen los internos a su disposición para dirigirse al Juez de Vigilancia, y en definitiva, el control de los actos de la Administración Penitenciaria, que se analizará a continuación.

2.4.2. Como órgano de control de los actos de la Administración Penitenciaria.

Tomando como punto de partida el imperativo del art. 106 CE, '*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*', y como ya ha sido explicado anteriormente, los internos tienen una relación de sujeción especial con la Administración Penitenciaria, vínculo administrativo que los une en los derechos y deberes recíprocos que le son respectivos. En lo que a deberes de la Administración Penitenciaria se refiere, hay que volver a señalar el art. 3 LOGP, de suma relevancia en este sentido, ya que sienta las bases y límites de los actos de la Administración y el cuerpo de funcionarios en los centros penitenciarios. Partiendo de esa base, y teniendo presente el catálogo de derecho de los internos, se crea así una esfera de relaciones entre estos y la Administración, donde ambos deben cumplir los deberes que les impone la Ley, y al mismo tiempo, respetar los derechos que les confiere.

A pesar del idílico marco normativo, lo cierto es que en la práctica no siempre se cumple con los deberes ni tampoco se respetan los derechos, y es por ese motivo por el que, entre otros, el Juez de Vigilancia fue introducido en el sistema procesal español, para controlar y vigilar que ambas partes cumplen sus obligaciones. En este sentido, y como el epígrafe lleva por título el control de los actos de la Administración Penitenciaria, es necesario describir los distintos medios que tienen los internos a su alcance, para, precisamente, hacer valer sus derechos cuando consideran que la Administración los ha lesionado. Por ello, además, el art. 49 LOGP dispone que '*los internos recibirán a su ingreso información escrita sobre el régimen del establecimiento, sus derechos y deberes, las normas disciplinarias y los medios para formular peticiones, quejas o recursos*', todo con el objetivo de garantizar la efectividad de estos mecanismos.

- 1. El conocimiento de los recursos.** Conforme al art. 76.1 LOGP, los Jueces de Vigilancia tienen atribuida la función de conocer de los recursos que los internos formulen, especialmente, en materia de régimen y tratamiento penitenciario, con

arreglo a las siguientes materias: reclamaciones sobre sanciones disciplinarias y recursos relativos a la clasificación inicial en grado, a las progresiones y regresiones. Para la interposición del recurso relativo a las sanciones disciplinarias, según el art. 248.b) del Reglamento de 1996, el interno puede interponerlo *“...verbalmente en el mismo acto de la notificación o por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la misma, reproduciendo, en su caso, el recurrente la proposición de aquellas pruebas cuya práctica le hubiese sido denegada”*. En la práctica, sin embargo, la aplicación del régimen de los recursos ha suscitado (y lo sigue haciendo) una gran cantidad de problemas y dificultades, todos ellos derivados de la escasa regulación que existe en la materia, lo que será objeto de análisis en el siguiente epígrafe.

- 2. El conocimiento de las peticiones y quejas penitenciarias.** Según el art. 76.2.g) LOGP, el Juez de Vigilancia también tiene competencia para *“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 beneficio penitenciarios de aquéllos”*. Con base en ello, el art. 4.2.j) del Reglamento de 1996 contempla las quejas y peticiones como un derecho propio de los internos que se sustancia conforme a las reglas contenidas en los arts. 53 y 54 del mismo texto reglamentario, así como en el art. 50 LOGP. De este modo, los internos pueden formular sus peticiones y/o quejas a la Administración Penitenciaria, o bien, directamente al Juez de Vigilancia. A pesar de todo, si bien estos preceptos presentan un contenido general, el Reglamento de 1996 contempla expresamente una serie de casos en los que el interno también puede formular peticiones y quejas, como puede ser el supuesto de queja del art.1 del Reglamento de 1996, para cuando la Junta de Tratamiento les restringe su derecho a disponer de libros, periódicos y revistas, o bien, el caso del art. 252.3 del mismo reglamento, que dispone que contra el acuerdo de ejecución inmediata de una sanción, los internos tienen derecho a formular queja ante el Juez de Vigilancia, sin perjuicio del recurso que también tiene a su disposición. En definitiva, y aunque en él se regulen situaciones para formular una queja, no es un listado *“numerus clausus”*, pues los internos siempre tendrán a su alcance este mecanismo cuantas veces se adopte una resolución que restrinja el ejercicio de sus derechos o intereses legítimos.

3. El conocimiento de las daciones de cuenta. Este mecanismo se traduce en la puesta en conocimiento por parte de la propia Administración Penitenciaria, de aquellos de sus actos que impliquen la afectación a un derecho fundamental y que entrañen un modelo de actividad penitenciaria que se aparte del estándar. Las daciones de cuenta implican situaciones que se salen del funcionamiento habitual de la actividad del centro y que deben ser puestas en conocimiento del Juez de Vigilancia con la finalidad de que indique el mejor proceder ante dicha circunstancia para encauzarlo en la legalidad. Así, son múltiples las situaciones que pueden impulsar una dación en cuenta, como los casos de aplicación de métodos coercitivos ante una urgencia (art. 45.2 LOGP) o cuando se acuerde intervenir en las comunicaciones orales y escritas de los penados (art. 51.5 LOGP). Asimismo, el Reglamento de 1996 contempla muchas otras circunstancias, que, en definitiva, presentan unas características, ya sea por su urgencia, su peligrosidad o lesividad, deben ponerse en conocimiento del Juez para resuelva el fondo del asunto y decida si dejar sin efecto la resolución administrativa en cuestión¹⁰.

2.4.3. Los recursos contra las resoluciones de los Jueces de Vigilancia. Especial mención a la Disposición Adicional Quinta de la LOPJ.

Como bien se apuntó en el apartado anterior, una de las mayores problemáticas a las que se han tenido que enfrentar los Jueces de Vigilancia es la ausencia de un procedimiento regulador de su actuación¹¹. Esta situación dio lugar a que los Jueces de Vigilancia, con el fin de evitar contradicciones en sus resoluciones que afecten a la seguridad jurídica, comenzaron a organizar una serie de reuniones para debatir los problemas de actualidad y unificar criterios, para que, a la hora de afrontar diferentes controversias de carácter penitenciario, existiera cierta armonía en las resoluciones de los Jueces de Vigilancia. Estas reuniones, normalmente anuales, carecen de toda regulación legal y se celebran de manera totalmente voluntaria y conveniente por parte de los propios Jueces de Vigilancia, con la única finalidad de establecer criterios homogéneos. Por poner

¹⁰ Esta competencia del Juez de Vigilancia ha sido avalada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 129/1995, de 11 de septiembre.

¹¹ Para dar respuesta a esta situación, el 29 de abril de 1997 se presentó en las Cortes Generales el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, pero nunca salió adelante.

un ejemplo, el texto que reúne todas las XIV reuniones celebradas entre 1981 y 2007 empieza así:

“Cada una de las Reuniones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria ha elaborado unas conclusiones o criterios comunes de actuación, que han permitido a los citados órganos judiciales actuar todos con cierta unidad en materias reguladas incompletamente o no reguladas en la normativa penal y penitenciaria”.

Promulgada la LOGP en 1979, no es hasta la promulgación de la *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, cuando se introduce en la Disposición Adicional 5ª LOPJ el régimen de recursos contra las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria, resoluciones que siempre adoptan la forma de auto; disposición que fue objeto de reforma, añadiendo un nuevo apartado, por la *Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*.

El contenido de esta Disposición viene a darnos la respuesta, o al menos nos acerca a ella, de cómo es el régimen de recursos contra las resoluciones dictadas por los Jueces de Vigilancia, y en este sentido, se antoja necesario explicar, al menos, sus rasgos más importantes. La Disposición viene a establecer en su primer apartado una cláusula general, al decir que cabe recurso de reforma contra todas las resoluciones de los Jueces de Vigilancia.

El siguiente apartado hace referencia al recurso de apelación contra resoluciones del Juez de Vigilancia en materia de ejecución de penas, cuyo tribunal competente para conocer del mismo será el sentenciador. En caso de resoluciones relativas al régimen penitenciario y otras materias distintas de la ejecución, el recurso de apelación se deberá interponer ante la Audiencia Provincial competente, al estar dentro de su demarcación el establecimiento penitenciario. Cuando uno de estos dos recursos de apelación sea denegado en su admisión a trámite se podrá interponer recurso de queja, toda vez que nunca podrá interponerse este recurso de apelación cuando la resolución recurrida del Juez de Vigilancia haya resuelto un recurso de apelación contra resolución administrativa. Por otro lado, e apartado quinto de la Disposición regula un recurso de apelación de tramitación preferente y sumaria, relativo a aquellos casos en los que la materia de la resolución recurrida trata sobre 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. Este recurso se interpone ante la Audiencia Provincial, o

Nacional, en su caso, y tendrá un efecto suspensivo que impide la puesta en libertad hasta que se resuelva.

Aparte del recurso de casación por infracción de Ley que regula el apartado siete, hay que destacar, en especial, el nuevo recurso de casación para la unificación de doctrina que están legitimados para interponer el Ministerio Fiscal y el letrado del penado contra los autos de las Audiencias Provinciales, y de la Audiencia Nacional, con la finalidad de asentar criterios de resolución en materia penitenciaria. Como es lógico, el órgano competente para conocer del recurso es 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, y nunca el pronunciamiento del Alto Tribunal resolverlo afectará a las situaciones jurídicas creadas por las sentencias precedentes a la impugnada.

Desde el punto de vista de la legitimación y postulación cabe destacar que el apartado nueve de la Disposición viene a establecer que 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 habilitación legal para ostentar la representación.

Sin embargo, la aplicación de esta Disposición Adicional en la práctica no es del todo pacífica, ya que en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han tenido la oportunidad de pronunciarse con relación a la misma, en especial en lo que se refiere al novedoso recurso de casación para la unificación de doctrina. Por ejemplo, el Alto Tribunal, en su sentencia número 748/2006, de 12 de junio, conoce de un recurso de casación para la unificación de doctrina, y en base a ello, expone los requisitos que deben concurrir en el auto objeto de recurso, al considerar que el mismo exige *“...la concurrencia de dos requisitos: identidad de hecho y de derecho aplicado y contradicción de doctrina legal aplicada”*.

El primero de los requisitos *“...supone la comprobación inicial de que se trata de supuestos de hechos sustancialmente iguales a los que se le aplicó la misma norma, que, por consiguiente, debieron haber merecido la misma respuesta judicial y que, sin embargo, ésta fue diversa, sin razón alguna que lo justifique, salvo una diferente interpretación de un mismo precepto legal. En definitiva, lo que se pretende salvaguardar con este requisito es el principio de igualdad y el de seguridad jurídica”*.

El segundo supone que *“...que con anterioridad un órgano judicial, incluido este propio Tribunal Supremo, se haya pronunciado de forma diversa a la resolución impugnada, presupuesto que es también necesario para la activación del recurso de casación para la unificación de doctrina. Este requisito justifica que no puedan acceder directamente ante esta Sala todo tipo de discrepancias con la interpretación que se ha concedido en el supuesto concreto enjuiciado...”*.

III. SEGUNDA PARTE: El procedimiento sancionador.

3.1. Infracciones y sanciones. Análisis general.

Al igual que en otros muchos sectores del ámbito administrativo, como puede ser el de seguridad vial o el urbanístico, la A.G.P también goza de un régimen disciplinario especial para el ámbito penitenciario, que se encuentra regulado desde un punto de vista general en los arts. 41 a 45 LGP, donde se contemplan los pilares esenciales de dicho régimen. De ese modo, por una parte, el régimen disciplinario tiene como finalidad principal la de *“...garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada”*, al mismo tiempo, que, por otra, en la consecución de este objetivo siempre se deberán respetar los límites establecidos. Así, una de las limitaciones más importantes guarda relación directa con el principio de legalidad, y es que conforme al art. 42.1 mencionado, *“los internos no serán corregidos disciplinariamente sino en los casos establecidos en el Reglamento y con las sanciones expresamente previstas en esta Ley”*. Por lo tanto, aquí ya surge la primera idea, y es que las infracciones y sanciones disciplinarias están estrictamente sometidas a un listado *“numerus clausus”*, que viene dado por la propia LOGP y los Reglamentos de 1996 (arts. 231 a 264) y 1981 (arts. 104 a 134). De la complementación de estos tres textos legales se permite concluir que las infracciones (denominadas faltas por el Reglamento de 1981), así como las sanciones, se clasifican en muy graves, graves y leves, respectivamente. Además, también existe un procedimiento sancionador especialmente creado para el ámbito penitenciario, que se encuentra regulado en ambos Reglamentos y que será objeto de análisis posteriormente. La dualidad reglamentaria tiene su justificación en que, si bien el Reglamento de 1981 contempla con detalle ciertas instituciones penitenciarias, como las faltas disciplinarias y su clasificación, no lo hace, por ejemplo, con respecto del procedimiento sancionador, cuya regulación es escasa e insuficiente. Por ese motivo entra en vigor el Reglamento de 1996, para suplir la deficiencia reguladora del primero, desarrollando así un procedimiento

sancionador detallado. En definitiva, ambos reglamentos se complementan en su regulación de cara al régimen y tratamiento penitenciario, aunque bien es cierto, como se expondrá más adelante, que en ocasiones llegan a solaparse y presentar una regulación duplicada.

Atendiendo al listado de infracciones o faltas, el art. 108 del Reglamento de 1981 establece que son faltas muy graves: ‘a) *Instigar o participar en motines, plantes o desórdenes colectivos, así como las conductas individuales que atenten gravemente contra la seguridad, régimen y convivencia del Centro Penitenciario, b) Agredir, amenazar o insultar a los funcionarios, autoridades u otras personas, tanto dentro del establecimiento como fuera del mismo si el recluso hubiese salido con causa justificada durante su internamiento, c) Desobedecer las órdenes recibidas o resistirse a su cumplimiento en manifiesta actitud de rebeldía o insubordinación, d) Agredir o hacer objeto de violencia o coacción grave a otros reclusos, e) Intentar, facilitar o consumar la evasión, f) Inutilizar deliberadamente las dependencias, materiales o efectos del establecimiento o las pertenencias de otras personas, así como su sustracción, g) La divulgación de datos o noticias susceptibles de menoscabar gravemente la seguridad o la buena marcha regimental del establecimiento, h) Emitir protestas o formular reclamaciones o quejas colectivas como medio de coacción, i) Realizar actos gravemente contrarios a la moral, a las buenas costumbres o la decencia pública y j) Cualquier acción u omisión que, dada su naturaleza, pudiera ser constitutiva de delito y motive la pertinente denuncia a la Autoridad judicial*’. Cuando un interno comete alguna de las faltas muy graves contenidas en este precepto, tal y como expone el art. 233 del Reglamento de 1996, podrá ser sancionado con alguna de las siguientes medidas: ‘a) *Sanción de aislamiento en celda de seis a catorce días de duración, siempre que se haya manifestado una evidente agresividad o violencia por parte del interno o cuando éste reiterada y gravemente altere la normal convivencia del Centro y b) Sanción de aislamiento de hasta siete fines de semana*’. En especial, la sanción de aislamiento será objeto un estudio y análisis pormenorizado en los siguientes apartados de este trabajo.

Del mismo modo, el art. 109 del Reglamento de 1981 regula el listado de las faltas graves, que de entre las tipificadas cabe señalar: ‘a) *La falta de respeto o consideración a los funcionarios, autoridades u otras personas, tanto dentro del establecimiento como fuera del mismo si el recluso hubiere salido con causa justificada durante su internamiento, e) Causar intencionadamente daños o deterioros en las dependencias o*

enseres del establecimiento, en el equipo o útiles proporcionados al recluso para su servicio personal, o en las pertenencias de otras personas, h) Organizar o participar en juegos de suerte, envite o azar, que no se hallaren permitidos en el establecimiento, así como efectuar compras, ventas, cambios o préstamos con otros internos sin la pertinente autorización o i) La embriaguez producida por el abuso de bebidas alcohólicas autorizadas que cause perturbación, o por aquellos que se hayan conseguido o elaborado de forma clandestina, así como el uso de drogas o estupefacientes, salvo prescripción facultativa”. Conforme al art. 233.2 del Reglamento de 1996, por la comisión de alguna de estas faltas de carácter grave, las sanciones podrán ser: *‘a) Sanción de aislamiento en celda de lunes a viernes por tiempo igual o inferior a cinco días, siempre que concurren los requisitos de la letra a) del apartado anterior o b) Las restantes faltas graves se sancionarán con privación de permisos de salida por tiempo igual o inferior a dos meses, limitación de las comunicaciones orales al mínimo tiempo previsto reglamentariamente durante un mes como máximo o privación de paseos y actos recreativos comunes desde tres días hasta un mes como máximo*’.

Ya en lo que respecta a las faltas leves, el art. 110 del Reglamento de 1981 prevé un contenido genérico que funciona como *‘cajón de sastre*’, al regular que *‘son faltas leves las infracciones de normas regimentales cometidas por negligencia o descuido que carezcan de trascendencia*’. Y así, el art. 233.3, establece que las faltas de este tipo podrán ser sancionadas *‘...con privación de paseos y actos recreativos comunes de hasta tres días de duración y con amonestación*’.

Por todo lo expuesto, se antoja necesario hacer referencia a la Orden de Servicio 1/2019, dictada por la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social el 24 de enero de 2019. Esta Orden establece una serie de consideraciones de obligado cumplimiento que afectan a las faltas cometidas fuera del centro consistentes en que está prohibido abrir expedientes disciplinarios a los internos por las faltas que estos puedan cometer fuera de los muros de la prisión (como en traslados a hospitales o durante comparencias en sede judicial) y sólo podrán perseguirse ya en vía penal. La Orden genera una importante intervención en el régimen disciplinario, ya que deja algunas faltas, en cierto modo, vacías de contenido, como la que regula el art. 109.a) mencionado.

3.2. Las garantías procesales en el procedimiento sancionador.

A raíz de la especialidad del régimen penitenciario – sancionador, y como no podría ser de otra manera, este también goza de un procedimiento determinado que resulta de estricta y necesaria aplicación para la imposición de las sanciones descritas en el epígrafe anterior. Aunque la LGP no regula expresamente el procedimiento sancionador, sí que contiene algunas alusiones al mismo, como las contenidas en el art. 44, relativas a la intervención del órgano colegiado o el deber de información previo al interno. El procedimiento se encuentra regulado los arts. 240 y ss. del Reglamento de 1996, así como en los arts. 129 y ss. del Reglamento de 1981 (cuyo contenido es idéntico) y su desarrollo se articula en tres fases diferenciadas: iniciación, instrucción y resolución. También se regula en el art. 25 un procedimiento especial para las faltas leves, y luego, hay un conjunto de artículos dedicados a regular aspectos como la ejecución de las sanciones, así como su prescripción y cancelación. Incluso existe un sistema de recompensas para los internos previsto en los arts. 263 y 264.

Sin embargo, este epígrafe no está dedicado únicamente al análisis del procedimiento y sus fases, sino de cuáles son las garantías procesales que tienen los internos a lo largo de este, por lo que se procederá a explicarlo destacando aquellos casos en los que los derechos fundamentales, al menos los de carácter procesal, tienen especial trascendencia. En este sentido, las fases del procedimiento sancionador son las siguientes:

- 1. Iniciación.** De este modo, y partiendo de la fase de iniciación, hay que señalar que será el Director del Establecimiento el que acordará de oficio y motivadamente el inicio del procedimiento sancionador, siempre y cuando concurra alguna de las circunstancias de las letras a), b) y c) del art. 241.1 del Reglamento de 1996. Como primera garantía del procedimiento hay que destacar, por un lado, la necesidad de motivación al acordar el inicio, y por otro, que solo cabe en circunstancias tasadas legalmente.
- 2. Instrucción.** Terminada esta fase, que es la más breve, es cuando da comienzo la instrucción. En esta fase, el Director nombra a un Instructor (que será el funcionario que estime conveniente) que no podrá tener relación alguna con los hechos, lo cual demuestra ser otra garantía del procedimiento, la imparcialidad. Este Instructor es el encargado de formular el pliego de cargos, que es un documento que se entrega al interno y que contiene toda la información relativa

a la falta disciplinaria, tal como la relación circunstanciada de los hechos, su calificación jurídica, medidas cautelares adoptadas, posibilidad de asesorarse por letrado, etc. También se explica al interno que dispone de 3 días desde que recibe el pliego de cargos, para presentar un pliego de descargos por escrito o verbal ante el propio Instructor, aportando todas las pruebas que estime convenientes para su defensa. El pliego de cargos y su contenido no es más que otra evidencia de las garantías del procedimiento.

En lo que respecta a las medidas cautelares del art. 243 del Reglamento, que se pueden acordar durante la tramitación del expediente sancionador *“...quedarán reflejadas en el expediente del interno y deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretendan garantizar en cada supuesto concreto, y su adopción será notificada al interno y puesta en conocimiento del Juez de Vigilancia Penitenciaria”*. Las medidas cautelares pueden acordarse en cualquier momento del procedimiento por parte del Director, siempre mediante un acuerdo motivado. Lo verdaderamente llamativo es que el Reglamento no establece un listado de medidas cautelares, como bien lo hace la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, pues únicamente contempla una cláusula general que permite imponer aquellas medidas *“...que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y el buen fin del procedimiento, así como para evitar la persistencia de los efectos de la infracción”*.

Una vez instruido el procedimiento, y habiendo concluida la práctica de la prueba aportada por el interno y propuestas por el Instructor conforme al art. 244.2, se procederá a dictar la propuesta de resolución. Sin embargo, antes de dictar la propuesta, *“...se pondrá de manifiesto al interesado para que, en un plazo de diez días, alegue o presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes”*. Tras esta fase, el Instructor procederá conforme al art. 245, formulando la propuesta, elevándola a la Comisión Disciplinaria y notificándola al interno, que tendrá derecho a alegar verbalmente ante la Comisión en la sesión que se celebre. Aquí se aprecia otra garantía esencial del procedimiento sancionador, y es que se encuentra dividido, no solo en dos fases principales, que son la instrucción y la resolución, sino que dichas fases están encomendadas a órganos diferentes, lo cual evita su *“contaminación”*.

3. Resolución. La resolución del procedimiento es la fase final. Se desarrolla en los arts. 246 y ss. del Reglamento y de su desarrollo se encarga la Comisión Disciplinaria, que es un órgano especializado a tal efecto. En la primera sesión que celebre se escuchará al interno, y tras ello, la Comisión declarará la inexistencia de infracción o impondrá motivadamente la sanción que corresponda. Para este último caso y hay que señalar, como garantía del procedimiento, que ni el Instructor ni otro miembro de la Comisión que haya tenido relación con los hechos podrán tomar parte en las votaciones. Y en cualquiera de los casos, el acuerdo de la Comisión debe dictarse en el plazo máximo de tres meses desde la iniciación del procedimiento, pues de lo contrario se procederá a su archivo conforme lo dispuesto en el art. 246.2. Este plazo de caducidad del procedimiento demuestra otra garantía más, ya que impide que el procedimiento se dilate indebidamente en el tiempo, sometiendo a la Comisión a un plazo para dictar el acuerdo, evitando así que el intento pase a estar en una posición de inseguridad jurídica.

El art. 247 regula el contenido del acuerdo sancionador, y de su contenido hay que señalar, en especial, la letra h) del precepto, que hace referencia a uno de los derechos más importantes del procedimiento, que no es más que la mención expresa al recurso que el interno puede interponer contra el acuerdo. El art. 248 contempla el derecho del interno a ser notificado de dicho acuerdo. El art. 249 también es de suma relevancia, ya que regula la rapidez que se debe adoptar para remitir el expediente disciplinario al Juez de Vigilancia. Este precepto cobra especial relevancia cuando el interno interpone algún recurso ante el Juez, siendo uno de los efectos más importantes el hecho de que el acuerdo sancionador no será ejecutivo hasta que el recurso no sea resuelto, conforme lo dispuesto en el art. 252 del Reglamento de 1996, es decir, el recurso tiene efecto suspensivo.

Para concluir, vale la pena señalar el plazo de prescripción de infracciones y sanciones, que según el contenido del art. 258.1, *“las faltas disciplinarias muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses, desde la fecha en que se hubiese cometido la infracción”*. Lo mismo ocurre para las sanciones, ya que así lo dispone el apartado 3 del precepto.

Y como no puede ser de otra manera, también es necesario hacer referencia al régimen de recompensas de los arts. 263 y 264, que contemplan un listado de

recompensas para aquellos actos *“...que pongan de manifiesto buena conducta, espíritu de trabajo y sentido de la responsabilidad en el comportamiento de los internos, así como la participación positiva en las actividades asociativas reglamentarias o de otro tipo que se organicen en el Establecimiento”*.

Como bien se ha señalado a lo largo de este epígrafe, y a propósito del procedimiento, es evidente que a lo largo de su desarrollo siempre están presentes los derechos fundamentales de los internos, dotándolo de una serie de garantías que impiden las actuaciones arbitrarias o los castigos desmesurados.

3.3. Especial análisis de la sanción de aislamiento.

Anteriormente se tuvo la oportunidad de detallar de cuáles son las diferentes sanciones que contempla la legislación penitenciaria. Dentro del listado *‘numerus clausus’* de sanciones muy graves que contempla el art. 233 del Reglamento de 1996, se regula en la letra a) la que es considerada como la más gravosa de todo el régimen penitenciario, y esta es la sanción de aislamiento en celda. La regulación de esta sanción, como ocurre como muchas instituciones jurídicas de carácter penitenciario, es asistemática, por lo que tiene una previsión normativa en las tres normas que hasta ahora se han tratado en el trabajo, es decir, la LOGP y los dos Reglamentos.

Como primera referencia a esta sanción hay que acudir al art. 42 LOGP, cuyo apartado primero, letra a), ya viene a establecer un límite temporal a esta sanción, y es que su duración nunca podrá ser superior a catorce días, y como establece el art. 233.1.a) del Reglamento de 1996, ni inferior a seis. Al menos esta es la regla general, ya que el apartado segundo del precepto viene a establecer que el verdadero límite superior es de veintiún días para los casos de repetición de una misma infracción y de cuarenta y dos días consecutivos para aquellos casos en los que se cometen dos o más infracciones. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia número 21/1987, de 21 de enero, al considerar que una duración superior a cuarenta y dos días ya es considerada como un *“trato degradante”* que atenta contra la dignidad y salud de los internos. Hay que destacar que, conforme al art. 236.3 del Reglamento de 1996, *‘cuando en los supuestos de cumplimiento sucesivo de sanciones de aislamiento en celda, éstas superen, en su conjunto, los catorce días de aislamiento, deberán ser aprobadas todas ellas por el Juez de Vigilancia Penitenciaria’*. Del mismo modo, si la sanción de

aislamiento es superior a catorce días, según el art. 253.1 del mismo texto reglamentario, para que la sanción resulte ejecutiva deberá ser aprobada por el Juez de Vigilancia, y de ser así, la resolución se notificará al interno y al Ministerio Fiscal. En caso de que el interno interponga un recurso, ya sea de reforma ante el propio Juez o de apelación ante la Audiencia Provincial, contra el acuerdo de una sanción de aislamiento en celda, su tramitación será urgente y preferente, según el art. 252.3.

Aclarada, pues, la duración máxima de la sanción de aislamiento es importante señalar ahora las otras características que presenta. El art. 42.4 viene a sentar la premisa fundamental para que la sanción de aislamiento pueda resultar de ampliación, y es que *“...solo será de aplicación en los casos en que se manifieste una evidente agresividad o violencia por parte del interno, o cuando éste reiterada y gravemente altere la normal convivencia en el centro...”*.

Conviene señalar, conforme al art. 43 LOPG, que la sanción de aislamiento se cumplirá con informe del médico del centro, quien vigilará al interno cada día y dará cuenta de su estado físico y mental al Director. En caso de internos enfermos es posible suspender la sanción hasta que sea dado de alta o la Comisión lo estime oportuno. La sanción no se aplicará a *“...las mujeres gestantes y las mujeres hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo”*. Además, si atendemos al apartado 4, este viene a regular el lugar donde se debe cumplir la sanción, que será *“...en el compartimento que habitualmente ocupe el interno, y en los supuestos de que lo comparta con otros o por su propia seguridad o por el buen orden del establecimiento, pasará a uno individual de semejantes medidas y condiciones”*. Por lo tanto, de ninguna manera puede cumplirse la sanción en una celda o cubículo de dimensiones más pequeñas, malas condiciones de salubridad o ventilación, ya que también sería considerado como un *“trato degradante”*.

En relación con las limitaciones que tiene dicha sanción, además de lo evidente, como es el aislamiento en solitario, el art. 254.5 del Reglamento de 1996 viene a establecer una serie de reglas, de modo que *“el recluso internado en celda disfrutará de dos horas diarias de paseo en solitario y, durante el cumplimiento de la sanción, no podrá recibir paquetes del exterior ni adquirir productos del Economato, salvo los autorizados expresamente por el Director”*.

3.3.1. Una visión jurisprudencial.

A lo largo de los cuarenta años que ha estado vigente la LOGP, recordemos, la primera Ley Orgánica tras la aprobación de la Constitución Española, ha habido una inmensa variedad de casos, buena parte de ellos relativos a lesiones de los derechos fundamentales de los internos, que han dado lugar a una amplia jurisprudencia. En el supuesto que nos atañe, que es la sanción de aislamiento en celda, los Tribunales se han también se han enfrentado a una amplia variedad de situaciones y por ello se antoja necesario traer a colación las sentencias más relevantes al efecto.

Una de las sentencias más importantes en materia penitenciaria es la Sentencia del Tribunal Constitucional número 21/1987, de 21 de enero, a la cual ya se hizo referencia anteriormente en sede de duración de la sanción de aislamiento. Esta sentencia vino a marcar un antes y un después en el régimen penitenciario, ya que asentó una serie de principios esenciales para su aplicación. En aquél entonces, una de las cuestiones que solía estar en tela de juicio era la dicotomía existente entre el art. 25.3 CE¹² y la sanción de aislamiento en celda. Esta cuestión fue resuelta por el Tribunal Constitucional explicando que la libertad objeto del derecho fundamental resultó ya legítimamente negada por el contenido del fallo de la condena, dado que no puede privarse de libertad a quien ya lo ha sido, y consecuentemente, al encontrarse legalmente privado de libertad el interno, la sanción no entraña privación de libertad, sino una modificación de las condiciones de su prisión. Esta sentencia, por lo tanto, confirmó la constitucionalidad del aislamiento en celda y su imposición por la Administración Penitenciaria, que, tal y como se ha expuesto, se encuentra vigente en la actualidad.

Otro supuesto de sumo interés fue el que resolvió la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia 17 de octubre de 2007, donde, a raíz de la muerte por suicidio de un interno dentro de la celda de aislamiento en la que se encontraba cumpliendo la sanción, la Sala se encargó de determinar si existía responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria. La recurrente, madre del interno, alegaba que el resultado de muerte podría haberse evitado si se hubieran adoptado las medidas adecuadas. La cuestión radica en que el interno ya había tenido episodios de

¹² Dispone que *“la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”*.

autolesiones anteriores a la imposición de la sanción de aislamiento, e incluso, había estado en el Programa de Prevención de Suicidios. La Sala condena a la Administración por responsabilidad patrimonial, por el hecho de que no adoptó las medidas necesarias tendientes a evitar el resultado, y apunta la Sala, en especial, que la sanción de aislamiento en celda supuso una agravación considerable de su salud mental, lo que propició aún más el resultado del suicidio. En definitiva, apreciando la condición psicológica del interno, se debería de haber aplicado el art. 254.2 del Reglamento de 1996, aplazando la imposición de la sanción hasta que fuera dado de alta y estuviera en las condiciones de cumplirla, teniendo en consideración la gravedad que entraña dicha sanción para la salud.

Caso similar fue el que resolvió la Sala Penal del Tribunal Supremo en su sentencia de 26 de octubre de 1989. En este caso, la Administración Penitenciaria decidió imponer la sanción de aislamiento a un interno con un perfil extremadamente violento que había causado numerosos daños y desórdenes en el centro, pero la celda a la que fue enviado para cumplir la sanción *“...era de las denominadas "ciegas", carecía de ventana y luz eléctrica, tenía puerta de acceso de madera y sin mirilla, que la cegaba totalmente, a continuación y a sesenta cm. hacia el interior una cancela de hierro, con puerta de chapa metálica provista de cerrojo y llave; la única ventilación era la que se filtraba entre los barrotes, siendo escasa, el aire viciado y el olor nauseabundo”*. Esta celda, a pesar de que su uso se encontraba prohibido expresamente por el Juez de Vigilancia Penitenciaria, fue elegida para el cumplimiento de la sanción por parte de la Administración Penitenciaria, argumentando que en ella el interno no podría causar daños a las personas o a las cosas. Sin embargo, al día siguiente de estar en ella, el interno se quitó la vida. Aunque en este supuesto la controversia central no giraba en torno a la sanción de aislamiento en celda, el Tribunal Supremo aprovechó para establecer dos consideraciones importantes: la primera y más obvia, que radica en que la celda no cumplía con las exigencias de la Ley Penitenciaria, ya que su art. 42.4 establece que debe ser de *“análogas características que las restantes del establecimiento”*, y la segunda, que apunta al incumplimiento de carácter procedimental a la hora de imponer la sanción, ya que ni el Director tuvo participación inmediata y ni el médico del centro realizó el informe y reconocimientos previos a su imposición.

Para concluir, también merece la pena destacar el Auto número 84/2003, de 11 de abril, dictado por la Audiencia Provincial de La Rioja, analiza un caso donde un interno al que se le impuso la sanción de aislamiento en celda presentaba un recurso de queja ante

el Juez de Vigilancia Penitenciaria alegando que no estaba siendo vigilado diariamente por el médico del centro. La decisión de la Audiencia Provincial, como no puede ser de otra manera, se ajustó a lo dispuesto en el art. 254.1 del Reglamento de 1996, que establece la estricta regla de que el médico vigilará diariamente al interno mientras permanezca en esa situación de aislamiento, informando al director sobre su estado de salud física y mental. La Audiencia también se pronunció acerca de un aspecto que resulta interesante, es decir, si el médico que debe vigilar al interno debe ser siempre el mismo durante el periodo de aislamiento o no hay inconveniente en que sea uno distinto. La Audiencia consideró que es indiferente si un día acude un médico y al siguiente es otro distinto, siempre que se cumplan con el deber reglamentario de vigilar al interno.

3.3.2. Aislamiento y derechos fundamentales.

A pesar la evidente lesión que implica la sanción de aislamiento en celda a los derechos fundamentales de los internos, ya que lesiona considerablemente su libertad (aún más de lo ya se encuentra por el fallo judicial) y otros derechos penitenciarios como las comunicaciones, bien es cierto que la legislación penitenciaria, aún en situaciones tan gravosas, vela por el amparo de los derechos fundamentales, dotando al procedimiento de una gran variedad de garantías que se han podido señalar en los epígrafes anteriores. De este modo, el procedimiento para imponer la sanción de aislamiento presenta mayores garantías que el sancionador general, ya que, por poner un ejemplo, la sanción no es ejecutiva automáticamente desde que se dicta la resolución, pues antes debe elevarse al Juez de Vigilancia cuando exceda de catorce días.

Independientemente de lo garantista que sea o pretenda ser la legislación penitenciaria, la sanción de aislamiento en celda entraña una evidente gravosidad para el interno, ya que, entre otros motivos, éste debe permanecer en la celda veintidós horas al día, teniendo derecho sólo a dos horas diarias en el exterior. Por lo tanto, la sanción de aislamiento, dada su propia naturaleza, genera graves consecuencias en los internos, sobre todo de carácter psicológico y mental. Como resulta lógico, esta sanción nos conduce a preguntarnos si consigue casar con los principios de reeducación y reinserción social del reo, sobre todo en aquellos casos donde su duración se prolonga considerablemente o la Administración Penitenciaria recurre a prácticas abusivas o lesivas hacia los derechos fundamentales. Por otro lado, y al mismo tiempo, se encuentra la necesidad de mantener el orden en el centro penitenciario, y como resulta evidente, el respeto hacia los derechos fundamentales de los demás internos, funcionarios y trabajadores de la prisión.

En definitiva, hay que encontrar un equilibrio entre lo individual y lo colectivo, y cerca o lejos de alcanzarlo, lo cierto es que las sanciones de aislamiento en celda son tan comunes en los centros penitenciarios como internos cuyos actos justifican su imposición y suponen una realidad necesaria.

IV. Conclusiones.

PRIMERA. La *Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria*, a pesar de jactarse de haber sido la primera Ley Orgánica en aprobarse tras la Constitución Española de 1978, al mismo tiempo y tras tanto tiempo en vigor, requiere de una adecuada revisión que permitan adaptarla a los tiempos actuales, concretamente, al incremento de la población reclusa y las nuevas formas delictivas. Sin embargo, no ha sido así, pues la LOGP ha tenido muy pocas modificaciones a lo largo de su historia, lo que conlleva a que se encuentre desfasada en determinados puntos, al no encontrar un encaje y adaptación al espíritu legislativo contemporáneo.

Asimismo, la legislación penitenciaria es asistemática en determinadas instituciones jurídicas (como el régimen sancionador), ya que existen dos Reglamentos que desarrollan la LOGP, el de 1996 y el de 1981, y ambos regulan materias diversas que en ocasiones se complementan y en ocasiones se duplican, pero, en definitiva, suponen un entramado legislativo que dificulta el análisis e interpretación, lo que también conduce a la necesidad de su reforma.

SEGUNDA. Frente al sistema penitenciario de la época franquista, caracterizado por el horror, el maltrato y los abusos, Derecho Penitenciario español actual se identifica por tener un régimen garantista que vela por los derechos fundamentales de los internos, que se encuentran sujetos a una relación especial con la Administración Penitenciaria, ya que se está inspirado en los principios constitucionales de la reeducación y reinserción social, los cuales asienta como sus pilares esenciales y fija como objetivo principal a alcanzar, que, si bien no se consideran tales principios como un derecho del interno, sí garantizan los derechos derivados del régimen penitenciario.

TERCERA. A raíz de lo expuesto en la primera conclusión, hay que hacer especial referencia a la regulación de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, que es escasa e insuficiente, siendo realmente sangrante que su actuación carezca de un

procedimiento y que sean las conclusiones alcanzadas en reuniones nacionales, de carácter anual, organizadas por los propios jueces, las que rijan en muchas ocasiones su actuación a fin de unificar criterios de actuación en el ámbito penitenciario.

CUARTA. Como no puede ser de otra manera, los internos se encuentran sometidos al régimen sancionador, y de entre las diferentes sanciones que pueden imponerse, la más grave de todas es la de aislamiento en celda, aún de aplicación, a pesar de los efectos tan negativos que produce en la salud física y mental de los internos. Lo cierto es que este tipo de sanciones, aunque se acerquen al límite de lo permitido en un Estado Social y Democrático de Derecho, son necesarias para hacer frente a determinado perfil de internos, pues si bien se pretenden garantizar los principios de reeducación y reinserción social y mantener el orden en el centro penitenciario, se requieren mecanismos que lo logren de manera eficaz, y en ocasiones no hay más soluciones que imponer la sanción de aislamiento.

QUINTA. Los internos no son un expediente y ni tampoco son un número que se clasifique sin más. Los internos son personas que se encuentran en una situación donde su libertad se encuentra limitada, pero siguen siendo titulares de derechos, y por supuesto, de obligaciones, y no por ello deben ser tratados con desprecio o recelo. Parece que nuestro legislador y la Administración Penitenciaria tienen asimilado que así debe ser, pero todavía queda mucho camino por recorrer para alcanzar un Derecho Penitenciario más garantista y seguro para los internos.

V. Bibliografía.

Libros de texto

ALBINYANA, Josep; CERVERA, Sabina, (2014), *Vida en prisión: guía práctica de derecho penitenciario*, Madrid: fe d'erratas.

GARCÍA, Carlos, (1982), *Comentarios a la legislación penitenciaria*, Madrid: Civitas.

HERNÁNDEZ, Luis; NISTAL, Javier, (2012), *Manual de Derecho Penitenciario*, España: Thomson Reuters.

VACAS, Luis, (1986), *Vigilancia Penitenciaria*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Trabajos de autor

LÓPEZ, Monserrat, (2014), *Cuestiones sobre el régimen y el tratamiento penitenciario*, Madrid.

SANTOS, Juliá; CASANOVA, Julián, (1999), *Víctimas de la guerra civil*, Madrid: Ediciones Martínez Roca.