

## Editorial

### *¿Quién debe supervisar la prisión?*

-

La necesidad de inspeccionar la prisión obedece a diversas razones: el ser la prisión un espacio aislado respecto del cual es difícil obtener conocimiento fidedigno de lo que sucede en su interior; la dificultad de los presos por obtener credibilidad en las denuncias, recursos y peticiones que plantean; y la diferencia de poder que tienen las personas encerradas con el personal que gestiona la prisión.

La supervisión de la prisión tiende a contraponerse a la judicialización (acudir a los jueces) y se alega que la primera es 'preventiva' ya que actúa antes de que un daño se haya producido, alcanza a todo un colectivo de presos, es más ágil y económica, y contribuye a cambiar la cultura de la institución.

La supervisión se ha centrado fundamentalmente en estudiar las visitas de inspección que llevan a cabo organismos específicos, como el Comité de Prevención de la Tortura (CPT) y el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). Mientras el primero es un organismo dependiente del Consejo de Europa que visita las prisiones de los distintos estados presentes en el Consejo de Europa, el segundo surge de la firma del Convenio de la ONU -OPCAT- que también establece un organismo de supervisión -el SPT- y se personaliza en cada país. De este modo ha sido incorporado en España al Defensor del Pueblo (DP) desde 2010, que tiene por ello una sección específica dedicada a la supervisión de las prisiones como MNP. El MNP llevó a cabo dieciséis visitas en 2019, lo que representa aproximadamente una quinta parte de los setenta centros penitenciarios ordinarios existentes en España. Además, publica un informe anual en el que se plasman distintas sugerencias, recomendaciones o recordatorios legales (art. 30 LO 3/1981).

En España, también el Juez de Vigilancia Penitenciaria (JVP) puede realizar visitas (art. 76, h, LGP), recomendaciones o propuestas a la Administración penitenciaria (art. 77 LGP). Estos surgen en 1979, con el objetivo de judicializar la ejecución de la pena y de salvaguardar los derechos de los internos, y en consecuencia están encargados de la supervisión de la prisión.

Expuesta la normativa, sería interesante disponer de estudios criminológicos que nos permitieran inferir cómo se lleva a cabo esta tarea de supervisión y cuáles son sus logros y dificultades. En un reciente estudio, pudimos averiguar que el número de visitas presenciales realizadas en 2019 por los seis JVP de Cataluña, fueron

veintitrés. Con mucha variedad, pues hay un JVP que no hizo ninguna, y otro hizo doce, aproximadamente una por mes. De resultas, en 1994 el CPT calificó al JVP de ‘visitante ocasional’ (*rare visitor*) y recomendó una visita semanal; posteriormente, en el informe de 2016, ha elevado el tono y ha recordado que los Jueces deben ser supervisores independientes e imparciales y no meros refrendadores de los actos de la administración (*rubber-stamping authority*).

Una de las debilidades del sistema de supervisión de las prisiones mediante las visitas de organismos especializados, es que estas instituciones en sus visitas no pueden resolver peticiones individuales de los internos. Conocer qué piden y de qué se quejan los internos, además de por la imperiosa necesidad de intentar solucionarlo, es clave para la supervisión de la prisión.

Para atender a las peticiones y quejas (P+Q) de los internos, en España la ley prevé que estas se pueden dirigir a la Dirección del Centro Penitenciario, al Defensor del Pueblo y al JVP (art 50 LGP, art. 53 y 54 Reglamento Penitenciario).

Por lo que se refiere al Defensor del Pueblo, conocemos muy poco cómo se resuelven las peticiones y quejas. En 2019 solo se contabilizaron 598 quejas en toda España,<sup>12</sup> lo cual es indicativo de las pocas quejas que se le remiten, pues cada JVP individual, de los cincuenta y uno que existen, recibe aproximadamente 500 peticiones y quejas al año<sup>13</sup>. Y si mi información es adecuada, las peticiones o quejas dirigidas al Defensor del Pueblo, se tramitan como un ‘procedimiento administrativo’, se dirigen a la SGIP en demanda de información, pero no al Centro Penitenciario, y la resolución consiste en alguna recomendación dirigida al gobierno.

Por lo que respecta a las P+Q dirigidas al director del centro penitenciario hemos observado que el funcionamiento de las P+Q en los centros penitenciarios es muy deficitario. En efecto, se registra la Petición o Queja, pero no consta que haya un seguimiento de si hay respuesta o de qué respuesta se concede.

La reciente incorporación en diversos centros penitenciarios, de un nuevo modelo de instancia con hojas autocopiativas, que permite al interno quedarse una de las copias, como comprobante de la P+Q realizada, y que el profesional deba responder en la propia instancia, entregándose al interno la copia con la respuesta y archivándose el original, es sin duda un intento de garantizar una respuesta sin dilaciones. Se puede intuir que los profesionales generalmente contestan a las peticiones en un tiempo razonable, y así lo hacen constar en la solicitud del interno, pero también parece claro que algunas peticiones ‘se quedan en las mesas’, y otras son desconsideradas.

Además, no hay una previsión expresa de que en caso de ausencia de respuesta del Centro Penitenciario esta petición o queja pueda ser resuelta por un organismo administrativo superior, como la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. En este sentido, el Informe General 2019 de Instituciones Penitenciarias (pp. 431-432) menciona que se recibieron 52 cartas procedentes directamente de los internos<sup>14</sup>. De nuevo, basta comparar esta cifra con las 25.000-30.000 quejas remitidas cada año a los JVP. Es probable por consiguiente que, en los casos de falta de respuesta del centro penitenciario, o respuesta satisfactoria, el interno acuda al JVP.

---

<sup>12</sup> Informe anual 2019. Defensor del Pueblo, p.21.

<sup>13</sup> Por ejemplo, los seis JVP de Cataluña con competencia en trece prisiones recibieron, en 2019, 2.570. Un JVP puede recibir 175 y otro 834. ¿De qué depende? ¿Del CP, del grado de actividad del JVP, de cómo cataloga?

<sup>14</sup> Entre las cuales predominaban las solicitudes referentes a Traslados (14), Clasificación / Grado / Libertad condicional (8), Permisos (5) y Comunicaciones y vis a vis (5).

El modelo de P+Q del cual parten las Reglas Europeas de la prisión se basa en la posibilidad de realizar peticiones y quejas a la dirección de la prisión o a cualquier otra ‘autoridad independiente’ (regla 70.3). Así el TEDH “(...) *ha explicado que la ‘autoridad’ a que se refiere el artículo 13 de la Convención debe satisfacer los siguientes criterios: (1) ser independiente de las autoridades a cargo del sistema penitenciario; (2) asegurar la participación efectiva de los reclusos en el examen de sus quejas; (3) garantizar la rapidez y manejo diligente de las quejas de los reclusos; (4) tener a su disposición una amplia gama de herramientas legales para erradicar los problemas que subyacen a estas denuncias; y (5) ser capaz de tomar decisiones vinculantes y ejecutivas*”.<sup>15</sup>

En España, el requisito de una ‘autoridad independiente’ al cual pueden dirigirse todo tipo de P+Q se cumple formalmente por la existencia del JVP. Sin embargo, esta ‘judicialización’, no debiera ser óbice para que la Administración cumpla sus funciones de control. Y, en la actualidad, indicar que ante la falta de respuesta por parte de la dirección del centro penitenciario ‘el interno puede acudir al JVP’, más bien parece una ‘táctica escapista’ por parte de la administración. En efecto, la falta de una regulación adecuada de la P+Q en los centros penitenciarios, la ausencia de un organismo administrativo independiente al que se pueda acudir cuando en los centros penitenciarios no se obtiene una respuesta adecuada, y la falta de fuerza ejecutiva del Defensor del Pueblo, es lo que posiblemente explica el motivo por el cuál, en última instancia, es el JVP quien recibe la mayor parte de peticiones y quejas. Pero ¿qué sucede en la práctica?

En la práctica, si mi análisis es adecuado, no es fácil entender qué se puede pedir ante el JVP. Así, no es extraño que el preso exponga una petición y queja y reciba como respuesta que el JVP carece de competencias para resolver, ya que son ‘competencias exclusivas de la administración’, al ser quien tiene la responsabilidad de organizar la vida en prisión, o deben ser resueltas por el juez contencioso administrativo (traslados, pérdida o desperfecto de bienes), el de familia (guarda y custodia o visitas de los hijos), o por el juez penal (malos tratos o peleas).

En efecto, las peticiones y quejas que los internos dirigen al JVP es, en palabras repetidas por los jueces, ‘un cajón de sastre’. Pero la impresión que se deduce es que falta el sastre... sea por la falta de una ley procesal de ejecución, falta de medios, falta de formación, falta de asesoramiento independiente al JVP que le permita alcanzar sus propias decisiones, deferencia a la administración... todo ello explica que en la investigación que realizamos<sup>16</sup>, obtuvimos que, en Cataluña en el año 2019, el 98,6% de P+Q fueron desestimadas o denegadas.

En definitiva, la introducción de la figura de los JVP fue saludada como un avance, al judicializar la ejecución de la pena de prisión, y probablemente por la desconfianza en la administración y la convicción de que los jueces están en mejor posición de supervisar los derechos de los internos. Y la existencia de un JVP al que los presos pueden acudir es un desarrollo positivo, ya que el JVP resuelve los casos individuales, sus autos son de obligado cumplimiento y además el interno no requiere abogado.

No obstante, la introducción de los JVP ha provocado una desatención a los deberes que tiene la propia administración. Y su sola existencia no debería ser una excusa para que la administración penitenciaria no se preocupe de establecer un sistema para ‘garantizar la rapidez y manejo diligente de las quejas de los reclusos’. En consecuencia, es necesario el fortalecimiento de los

---

<sup>15</sup> KAMBER, «Remedies for breaches of prisoners’ rights in the European Prison Rules», *New Journal of European Criminal Law*, 11(4), 2020, p. 468.

<sup>16</sup> LARRAURI, «La supervisión de la prisión», *InDret*, 3/2021. La investigación se limita a los autos de cinco JVP (no se pudo incluir Lérida, ni Tarragona) circunscritos a la categoría de P+Q. Fue llevada a cabo con los estudiantes del Grado de Criminología de la UPF, Helena Alonso, Iván Gutiérrez, Marta Rebollo y Elizabet Viralta.

controles administrativos además de la supervisión judicial. Así, de acuerdo con la moderna doctrina de derecho administrativo<sup>17</sup> y refiriéndose al colapso de la jurisdicción contencioso administrativo, pero aplicable también al control de las prisiones y la administración penitenciaria:

*De lo que se trata en consecuencia es de promover, en primer lugar, la función de control que ejercen las administraciones. Asegurando por descontado que estas cumplan los requisitos suficientes para la provisión de justicia: la neutralidad de los sujetos de control, las garantías en el procedimiento, así como la efectividad de la tutela. De este modo, se puede conseguir un sistema integrado de justicia administrativa, donde los mecanismos administrativos de control sirvan de filtro efectivo, pero nunca excluyente, del acceso a la jurisdicción.*

El reconocimiento de los derechos debe verse acompañado de su protección. De este modo, además de una supervisión judicial se debe prever los mecanismos administrativos que garanticen las condiciones de vida y los derechos de las personas internas. Ello pasa en mi opinión por la necesidad de que la Administración penitenciaria regule de forma más adecuada y precisa el sistema de P+Q en el interior de la prisión; por conseguir que un organismo administrativo independiente tenga también la capacidad de dar una respuesta efectiva a las peticiones y quejas de los internos; y por discutir la necesidad y conveniencia de separar por la gravedad de las materias y eventualmente establecer un orden de prelación.

*Elena Larrauri*

## **Bibliografía**

AGUDO, Jorge, *La función administrativa de control*, Madrid, Civitas, 2018.

KAMBER, Kresimir, «Remedies for breaches of prisoners' rights in the European Prison Rules», *New Journal of European Criminal Law*, 11(4), 2020, pp. 467-488.

LARRAURI, Elena, «La supervisión de la prisión», *InDret*, 3/2021, pp. 138-159.

---

<sup>17</sup> AGUDO, *La función administrativa de control*, Madrid, Civitas, 2018.