

EL JUEZ DE VIGILANCIA

VICENTE ORTEGA LLORCA
Magistrado

A pesar de que la Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial, de 15 de Septiembre de 1870, todavía vigente, proclama en su artículo 2 que “La potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponderá exclusivamente a los Jueces y Tribunales”, lo cierto es que, tradicionalmente, la función de “ejecutar lo juzgado”, en lo relativo a las penas privativas de libertad, ha venido siendo ejercida de modo directo por la Administración penitenciaria, sin que el Juez o Tribunal sentenciador, una vez ordenado el ingreso del reo en la prisión para el cumplimiento de la pena, interviniera, más o menos directamente, sobre el modo, lugar, condiciones, ó régimen en que dicha pena privativa de libertad se ejecutaba.

Era directamente la Administración penitenciaria quien, prácticamente desvinculada del Tribunal sentenciador, se encargaba de ejecutar el pronunciamiento. La clasificación del penado, la progresión o regresión de grado penitenciario, la determinación del establecimiento penitenciario donde debía cumplirse la pena, los traslados de un establecimiento a otro, las sanciones disciplinarias a los internos, la aplicación de beneficios penitenciarios y el licenciamiento definitivo

eran actividades puramente administrativas, no sometidas especialmente al control Jurisdiccional, sino solo genericamente por vía del recurso contencioso-administrativo. Todo lo más el Tribunal sentenciador debía informar, como sucedía con la concesión de la libertad condicional, o ser informado, como en los casos de traslados o licenciamiento.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 117-3, recoge, con nueva redacción, el principio, ya reconocido por la citada L. P. O. P. J., de ejecución de las sentencias por el propio Poder Judicial, al establecer que “El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”.

No obstante, a diferencia de lo acontecido hasta entonces, los principios informadores del nuevo Estado de Derecho que nace con la Constitución, suponen ya un tratamiento más riguroso —con mayor rigor científico y jurídico— de las penas privativas de libertad, tal como se desprende, en particular, de sus artículos 24-1, al reconocer a todas las personas el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, 25-2, al marcar la orientación de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad hacia la reeducación y reinserción social, y 25-3, al privar a la Administración civil de la facultad de imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

Se manifiesta el cambio de orientación, en primer lugar, en el elevado rango de la norma reguladora del sistema penitenciario, hasta ahora incorporado a normas emanadas del Poder Ejecutivo, que, desde 1849, utilizó la vía del Decreto para regular con detalle la ejecución de las penas privativas de libertad, con las solas excepciones de las someras referencias contenidas en los artículos 990 a 994 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 84 y 85 del Código Penal. Por primera vez en nuestra historia legislativa las Cortes regulan la vida en las prisiones, y lo hacen, reconociéndole su exacta trascendencia, por medio de la norma del más alto rango legislativo, la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de Septiembre, General Penitenciaria, que, como una prueba más de la importancia del tema, fue la primera que se aprobó tras la promulgación de la Constitución de 1978.

La citada Ley Orgánica General Penitenciaria (en lo sucesivo, L. P.) incorpora a nuestro ordenamiento jurídico una figura hasta ahora

desconocida, la del Juez de Vigilancia, que tiene sus antecedentes en la Regla 56-2 del Consejo de Europa, que afirmó que: "el respeto a los derechos individuales de los reclusos, en particular la legalidad de la ejecución de las penas, deberá estar asegurada por el control ejercido conforme a la reglamentación nacional, por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad legalmente habilitada para visitar a los reclusos y no perteneciente a la Administración penitenciaria", en la que se inspiraron los artículos 68 y siguientes de la Ley penitenciaria italiana y el artículo 2 de la Ley n.º. 1.097, de 22 de Noviembre de 1978, que modificó el artículo 722 del Código de Procedimiento Penal francés, en los que se configuró esta autoridad judicial con funciones y facultades análogas a las que le otorga nuestra Ley. (1)

La Regla 56-2 del Consejo de Europa, arriba transcrita, admitía que el control de la ejecución de penas privativas de libertad se ejerciera "...por una Autoridad judicial o cualquier otra autoridad... no perteneciente a la Administración penitenciaria", y, habiendo optado nuestra L. P. por encomendar a los Jueces tal control, se plantea la cuestión de si el ejercicio de éste es función propiamente jurisdiccional o, por el contrario, tiene naturaleza administrativa.

La primera respuesta se nos presenta como la más ajustada, no solo por la naturaleza del órgano, incardinado en el Poder Judicial, a quien se atribuye el control, sino porque sus competencias suponen verdadero ejercicio de la función jurisdiccional, en cuanto que proclama el Derecho aplicable, y resuelve conflictos entre partes —la Administración penitenciaria, por un lado, y los reclusos, por otro—.

La competencia territorial de los diecisiete Jueces de Vigilancia se fijó en el Acuerdo del Consejo General de 9 de Julio de 1981, publicado en el B. O. E. del 22 del mismo mes, que atribuye la condición de Juez de Vigilancia Penitenciaria, salvo excepciones —San Fernando (Cádiz), Ceuta y Ocaña—, a determinados Jueces de Peligrosidad y Rehabilitación Social, para los establecimientos penitenciarios sitos en un ámbito diverso, que abarca desde un solo municipio —caso de Ceuta— hasta los territorios de dos Audiencias Territoriales —caso de La Coruña—, aunque, en general, se pretendió hacerlo coincidir con el territorio de una Audiencia Territorial —casos de Valencia, Las Palmas, Palma de Mallorca, Barcelona, Granada, Albacete y Cáceres—.

La L. P., su reglamento y los acuerdos del Consejo General del Poder Judicial hablan siempre de "Instituciones Penitenciarias"

(1) GARCIA VALDES, *Comentarios a la Ley General Penitenciaria*,

(artículo 1 L. P.), “establecimientos penitenciarios” (artículo 7 L. P.) y “Centros Penitenciarios” (artículo 378 R. P.), sin que en ningún lugar se defina qué se entiende por tales. Con lo cual cabe plantear la cuestión de si, por lo que ahora nos interesa, la competencia del Juez de Vigilancia abarca exclusivamente a los centros dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, o, por el contrario, se extiende a otros en los que también se custodian personas privadas de libertad, tales como los Depósitos Municipales, los Centros Hospitalarios no dependientes de la referida Dirección General, los calabozos policiales y las prisiones militares.

En cuanto a los Depósitos Municipales y los Centros hospitalarios no penitenciarios, a los que el R. P. se refiere en sus artículos 378 y 379, únicamente para regular los gastos de alimentación y estancia a cargo de la Administración Penitenciaria, no cabe duda alguna de que están sometidos al control jurisdiccional del Juez de Vigilancia. En primer lugar porque, tanto en unos como en otros, puede haber no solo detenidos, sino también presos e, incluso, sentenciados (artículos 378, 142 y 379 R. P.), respecto a los cuales el Juez de Vigilancia asume las funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales sentenciadores (artículo 76-2 a) L. P.), y, en segundo lugar, porque los internos en Centros hospitalarios no penitenciarios siguen dependiendo administrativamente del Establecimiento penitenciario en que con anterioridad estuvieren reclusos (artículo 142-2 R. P.).

Respecto a los calabozos policiales, la limitación contenida en el artículo 17.2 de la Constitución, y la inexistencia, por tanto, en ellos de un régimen penitenciario propiamente dicho, parece excluir la intervención del Juez de Vigilancia, lo que, evidentemente, no supone la ausencia de control jurisdiccional, que, entendemos corresponde, en el caso de que en tales calabozos se viole algún derecho de los detenidos, al Juez de Instrucción competente.

Por lo que se refiere a las Prisiones Militares, cabrá distinguir entre internos a disposición de la Autoridad Judicial ordinaria e internos a disposición de la Autoridad Judicial militar. Respecto a los primeros no nos cabe duda alguna de que el Juez de Vigilancia ordinario, único existente hasta ahora, resulta competente en cuanto asume las funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales sentenciadores (artículo 76.2 a) L. P.). Por lo que respecta a los sometidos a la Jurisdicción castrense, la independencia de ésta respecto de la ordinaria, y la regulación específica de las Prisiones militares por Real Decreto de 22 de Diciembre de 1978, parecen excluir la intervención del Juez de Vigilancia ordinario.

La competencia personal del Juez de Vigilancia abarca a todos los internos de los centros sometidos a su jurisdicción. No obstante, cabe distinguir entre presos preventivos y penados, pues si bien respecto de estos últimos la competencia del Juez de Vigilancia es plena, en cuanto a los primeros se limita a aprobar las sanciones de aislamiento en celda por más de 14 días, resolver los recursos que formulen sobre sanciones disciplinarias, proteger sus derechos fundamentales y oírles en las visitas al Centro.

Ha podido plantear algún problema de interpretación el ámbito de la competencia personal respecto de los no militares presos o penados por la Jurisdicción castrense, que se hallen reclusos en Establecimientos penitenciarios dependientes de la Dirección General. La ausencia de distinciones en el artículo 76 de la L. P. entre internos sometidos a una u otra jurisdicción, el vacío legal que se produciría al no existir un Juez de Vigilancia Militar, y la ausencia de argumentos defendibles para hacer de peor condición, negándole la protección jurisdiccional, al penado por los Tribunales militares, avalan la tesis de que el Juez de Vigilancia ostenta respecto de ellos las mismas competencias que le corresponden respecto de los presos o penados por la jurisdicción ordinaria.

Tampoco existe obstáculo para reconocer a los Jueces de Vigilancia competencia respecto de los detenidos en Centros Penitenciarios durante el plazo de setenta y dos horas en que, de acuerdo con el artículo 17.2 de la Constitución, 186 del Código Penal y 17.2 de la L. P., pueden permanecer en calidad de tales sin ser puestos a disposición judicial, porque la regulación de la Ley y el Reglamento Penitenciario no distingue, como antes apuntábamos, entre internos a disposición de unas u otras autoridades.

No pueden plantearse cuestión alguna respecto a presos a disposición de la autoridad gubernativa, por el simple hecho de que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, y por imperativo de sus artículos 17. 2 y 25.3, cualquier detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial en el plazo máximo de setenta y dos horas sin excepción alguna, salvo lo previsto por el artículo 55 de la propia Constitución. De modo que resultaría ilegal y presuntamente punible el mantenimiento de situaciones como las respaldadas por el Decreto de 14 de febrero de 1974, cuyo artículo 30.1 otorgaba facultades al Director General de Seguridad y a los Gobernadores civiles o Delegados del Gobierno para prolongar la detención de una persona extranjera sujeta a expulsión del Territorio Nacional, más allá del plazo de las setenta y dos horas.

Facultades éstas que deben entenderse suprimidas a virtud de la disposición derogatoria 3 de la Constitución. Por todo ello, en el supuesto de que se mantuviera alguna de aquellas situaciones, el Juez de Vigilancia deberá dar cuenta al Juez de Instrucción competente quien, sin perjuicio de depurar las responsabilidades penales en que se hubiera incurrido, habra de "dar protección a los perjudicados", en cumplimiento del artículo 13 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lo que supone en este caso ordenar la inmediata libertad del ilegalmente privado de ella.

La competencia funcional, viene establecida en el artículo 76 de la L. P., que, tras una declaración genérica.

"El Juez de Vigilancia tendrá atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta, revolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda 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 del régimen penitenciario puedan producirse". Artículo 76. 1

concreta las funciones específicas a él encomendadas, en el punto dos, que puedan clasificarse en tres grupos:

1º) Las que hasta entonces correspondían a los Jueces de Instrucción y Tribunales sentenciadores.

"Adoptar 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." Art. 76.2 a)
 "Realizar las visitas a los establecimientos penitenciarios que previene la Ley de Enjuiciamiento Criminal." Art. 76. 2 h).

2º) Las que correspondían a las Salas de lo Contencioso-Administrativo en su función jurisdiccional de control de los actos administrativos.

"Resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias." Art. 76,2 e).

"Resolver en base a los estudios de los Equipos de Observación y de Tratamiento, y en su caso de la Central de Observación, los

recursos referentes a la clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado". Artículo 76, 2, f).

3º) Las que la normativa anterior atribuía a la Administración penitenciaria, a pesar de hallarse esencialmente vinculadas al régimen de ejecución de la pena privativa de libertad.

"Resolver sobre las propuestas de libertad condicional de los penados y acordar las revocaciones que procedan". Art. 76, 2, b).

"Aprobar las propuestas que formulen los establecimientos sobre beneficios penitenciarios que puedan suponer acortamiento de la condena". Art. 76, 2, c).

"Aprobar las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días". Art. 76, 2, d).

"Acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios de aquellos". Art. 76, 2, g).

"Autorizar los permisos de salida cuya duración sea superior a dos días, excepto de los clasificados en tercer grado". Art. 76, 2,

i).

"Conocer del paso a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos a propuesta del Director del establecimiento". Art. 76, 2, j).

Por último el artículo 77 de la L. P. encomienda al Juez de Vigilancia la facultad de formular propuestas al poder ejecutivo tendentes al perfeccionamiento del sistema penitenciario.

"Los Jueces de Vigilancia podrán 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 de 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." Artículo 77.

Esta figura del Juez de Vigilancia que, como antes apuntábamos, se creó por la L. P., de 1979, no ha entrado en funcionamiento hasta el

primero de octubre de 1981, por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, de 22 de Julio de 1981 (B. O. E. de 6 de agosto de 1981), que complementó otro propio Consejo, adoptado el 9 de Julio anterior, en base a la autorización que le confirió la disposición transitoria quinta del Reglamento Penitenciario de 8 de mayo de 1981.

Tal era la necesidad sentida por el Organismo de Gobierno del Poder Judicial y por los propios Jueces y Magistrados de que quedara sometida al control jurisdiccional la vida en las prisiones que no supuso obstáculo a la entrada en funcionamiento de los Juzgados de Vigilancia la inexistencia de infraestructura —no se ha creado realmente un nuevo Juzgado, sino que se ha atribuido una nueva competencia a los ya existentes—, ni la ausencia de normas procesales y orgánicas.

La carencia de normas procesales expresas, que regulen la actuación del Juez de Vigilancia, pues el artículo 78 L. P. se remite a leyes procesales y orgánicas aún no promulgadas y los artículos 526, 985, 987, 990 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a que se remite la disposición transitoria primera de la L. P. son insuficientes, obliga a la integración del ordenamiento aplicable, exigida por el artículo 1º-7 del Código Civil, atendiendo a los Principios Generales del Derecho, y mas específicamente a los del Derecho Procesal, que se concretan en las garantías constitucionales inherentes a toda actividad jurisdiccional.

En tal sentido, cobran aquí neta aplicación las notas que impone a todo proceso el artículo 24 de la Constitución:

- Que no se produzca indefensión.
- Derecho a la asistencia y a la defensa de Letrado.
- Derecho del recluso a ser informado.
- Publicidad adecuada
- Prohibición de dilaciones indebidas.
- Posibilidad de utilizar medios de prueba pertinentes para justificar la pretensión del recluso.

Por otro lado, del artículo 124-1 de la Constitución cabe extraer la necesidad de intervención del Ministerio Fiscal en este tipo de procesos, en cumplimiento de la misión, a este encomendada, de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley y procurar ante los Tribunales la satisfacción del interés social.