

La supervisión de la prisión

Derechos de los presos y calidad de vida

Sumario

-

La supervisión de la prisión se refiere a una actividad realizada por organismos independientes que examinan las condiciones de vida en la prisión y formulan recomendaciones a las autoridades. Así definida, es un mecanismo de vigilancia preventiva y proactiva, y se contraponen al acceso a la justicia, a la 'judicialización', que es el recurso individual al juez de un preso agraviado cuando un problema ha surgido y ya ha originado un daño. En España, la supervisión de la prisión se lleva a cabo esencialmente por el Juez de Vigilancia Penitenciaria, el Defensor del Pueblo, y las propias autoridades administrativas (por ejemplo, el director del centro). La forma cómo se realiza la supervisión por estas tres instituciones consiste en las visitas a los centros penitenciarios, las recomendaciones, y las Peticiones y Quejas que los propios presos dirigen a estos tres agentes. El objetivo de este artículo es contestar: ¿Qué se supervisa? ¿Quién supervisa? ¿Cómo supervisa? ¿Qué efectos produce la supervisión?

Abstract

-

Prison supervision refers to an activity carried out by independent bodies that examine living conditions in the prison and make recommendations to the authorities. Thus defined, it is a preventive and proactive surveillance mechanism, and is opposed to access to justice, to 'judicialization', which is the individual recourse to the judge of an aggrieved prisoner when a problem has arisen and has already caused damage. In Spain, prison supervision is essentially carried out by the Penitentiary Surveillance Judge, the Ombudsman, and the administrative authorities (for example, the director of the center). The way in which the supervision is carried out by these three institutions consists of the visits to the penitentiaries, the recommendations, and receiving Petitions and Complaints that the prisoners themselves address to these three agents. The objective of this paper is to answer: What is monitored? Who supervises? How is monitoring carried out? What are the effects of supervision?

Title: *Prison supervision: prisoners' rights and quality of prison life*

-

Palabras clave: supervisión prisión, derechos presos, calidad de vida, peticiones y quejas

Keywords: *Prison supervision, prisoners' rights, quality of prison life, grievances, complaints*

-

DOI: 10.31009/InDret.2021.i3.05

-

3.2021

Recepción
05/04/2021

-

Aceptación
21/06/2021

-

Índice

-

1. Introducción

2. La supervisión de la prisión: Condiciones de vida y derechos

3. Distintos modelos de supervisión de la prisión

3.1. Reglas internacionales

3.2. La supervisión en el Reino Unido: vigilancia, inspección y gestión de quejas

4. El modelo en España: ¿Quién y cómo supervisa?

4.1. El JVP

4.2. El Defensor del Pueblo

4.3. Control administrativo

5. Conclusión: ¿Hay mucha o poca supervisión?

6. Bibliografía

-

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons Reconocimiento-
No Comercial 4.0 Internacional 

1. Introducción*

La imposición de un castigo parece una necesidad ineludible en una colectividad humana, aun cuando seguramente, la forma que adopta este castigo es variable y mejorable. Al igual que un cambio de sensibilidades en el siglo XVIII conllevó el fin del ‘espectáculo de las penas públicas’ (SPIERENBURG, 1984), es posible que un ulterior cambio de sensibilidades lleve consigo, en algún momento, el ocaso de la privación de libertad como castigo. La supervisión de la prisión al alertar de la ‘existencia dolorosa’ que se vive en ella puede contribuir a ello.

Una vez se admitió socialmente la pena de privación de libertad en una prisión, las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos (1955), adoptadas por las Naciones Unidas, exigieron que esta respete unos estándares mínimos para evitar que se convierta en una pena ‘inhumana y degradante’. La supervisión de la prisión puede contribuir también a que las normas se apliquen, a reformar determinados aspectos de la vida en prisión, y evitar que determinado estado de cosas se afiance (OWERS, 2006).

A pesar de que los *motivos* por los cuales se debe supervisar la prisión pueden parecer obvios, vale la pena suministrar un breve resumen. En opinión de HARDWICK (2016:646), la necesidad de inspeccionar obedece fundamentalmente a cinco razones: el diferencial de poder que tienen las personas encerradas con el personal que gestiona la prisión; 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; el hecho de que la prisión suministra un marco de referencia que permite tratar de forma distinta e inferior al ciudadano privado de libertad (pues en definitiva si ‘el otro’ está encerrado es porque algo malo ha hecho); y por último, el efecto de la ‘prisión virtual’, que en ocasiones conlleva la existencia de dos prisiones, la que realmente existe y la virtual, la que el director cree que existe, pues ni siquiera el director es consciente de lo que sucede en ‘su’ prisión.

La palabra *supervisión* en la literatura criminológica se refiere a una actividad realizada por organismos independientes que examinan las condiciones de vida en la prisión y formulan recomendaciones a las autoridades (VAN ZYL SMIT, 2010). En el modelo más conocido, aplicado en Inglaterra, la supervisión abarca tres actividades (monitoreo, inspección y gestión de quejas) (BEHAN y KIRKHAM, 2016). Así definida, es un mecanismo de vigilancia preventiva y proactiva, y se contrapone al acceso a la justicia, a la ‘judicialización’, que es el recurso individual al juez de un preso agraviado cuando un problema ha surgido y ya ha originado un daño. En general, se tiende a comparar la supervisión con la judicialización, y si bien se admite que ambas no son incompatibles,

* Para contactar con la autora: elena.larrauri@upf.edu. Este estudio se inscribe en el proyecto Mecanismos de Petición y Queja: Participación, Calidad de Vida y Legitimidad en Prisión PID2019-105042RB-I00/ AEI/10.13039/ 501100011033. Agradezco especialmente las entrevistas mantenidas con las profesoras Carmen Navarro, Miren Ortubay, Esther Pascual y Dirk van Zyl Smit; para conocer el funcionamiento de diversas instituciones: muchas gracias a Fernando Herreros (director de la Unidad Defensor del Pueblo-MNP) y a Jaume Saura y Mar Torrecillas (Sindic de Greuges); la Inspección Penitenciaria, a Puerto Solar y Pedro Lacal; y a los JVP de Barcelona y Florencio Marcos de Valladolid. Gracias también a José Miguel Tomás Sánchez por tenerme al día del TEDH. Absolutamente ninguno es responsable de cómo yo interpreto sus palabras. Los datos y tablas son obra de Cristina Güerri.

se señalan las ventajas de la primera que pueden resumirse en: ir a los tribunales conlleva tiempo, dinero y no siempre ofrece un remedio al daño realizado; los tribunales saben y se sienten cómodos con la protección de derechos procedimentales, pero difícilmente intervienen sobre cuestiones de organización administrativa, como las condiciones de vida; y las leyes penitenciarias tienden a dejar un amplio margen a la discrecionalidad, lo cual comporta que los jueces generalmente fallen a favor de la actuación de la administración.

Nuestras sociedades han desarrollado diversos *mecanismos supranacionales de supervisión de la prisión* que derivan de la firma de un convenio internacional (VAN ZYL SMIT, 2010). A nivel europeo, las tareas de inspección son esencialmente realizadas por el CPT, el Comité de Prevención de la Tortura, organismo adscrito al Consejo de Europa creado en 1987 y que entró en funcionamiento en 1989; y el SPT, organismo establecido por el convenio OPCAT adoptado por la ONU en 2002 y que entró en vigor en 2006. Mientras el CPT es un organismo propio del Consejo de Europa, que realiza visitas a los distintos países, el SPT, de ámbito internacional, además de realizar visitas a todos los países, ha requerido la creación en cada país de un organismo supervisor de prisiones (el MNP), dando lugar a complejas relaciones entre los tres (BICKNELL y EVANS, 2017).

Por lo que respecta a los *mecanismos nacionales de supervisión de la prisión*, el objeto de este estudio, en España los jueces, especialmente *el Juez de Vigilancia Penitenciaria (JVP)*, son los encargados de la supervisión de la prisión¹. Estos surgen en 1979, como un intento de judicializar la ejecución de la pena y de salvaguardar los derechos de los internos (art. 76.1 LOGP). En España, se arguye que la supervisión la lleva a cabo el Juez de Vigilancia Penitenciaria, quien a su vez realiza la tarea de resolver un recurso individual cuando ha existido un daño. Es por esta dualidad de funciones del JVP, que la comparación y discusión con los anglosajones sobre qué modelo es más eficaz -la supervisión o la intervención del juez- para proteger los derechos y las condiciones de vida de los presos, se torna a veces confusa.

En segundo lugar, se menciona al *Defensor del Pueblo*. Este tiene atribuidas las tareas de supervisión de la administración e informa anualmente a las Cortes (art. 1 LO 3/1981 de 6 de abril). Además, desde la firma del Convenio OPCAT, el SPT se personaliza en cada país mediante el MNP y esta tarea ha sido incorporada en España al Defensor del Pueblo desde 2010. Este organismo puede realizar visitas a los distintos centros penitenciarios y publican un informe anual en el que se plasman distintas sugerencias, recomendaciones o recordatorios legales (art. 30 LO 3/1981).

Y, por último, nos encontramos con el *control administrativo*. Existe un servicio de inspección penitenciaria, desconocido para la población, reclusos y académicos, que realiza Visitas e Informes de Inspección. La administración es la responsable del régimen de vida, de las actividades de tratamiento, y, de las denominadas ‘prestaciones asistenciales’² (que hacen referencia a la calidad de vida en un centro penitenciario). Debido a que la Administración se atribuye en exclusiva la organización y gestión de los centros penitenciarios, se esperaría que tuviera un papel principal y activo en la supervisión de su propia actividad.

¹ También otros jueces intervienen en la defensa de los derechos de las personas presas, pero no tienen como función específica la vigilancia de la prisión mediante visitas, recomendaciones y recepción de peticiones y quejas.

² Ver art. 79 LOGP, NAVARRO (2019) y nota 19 en el texto.

La forma cómo se realiza la supervisión por estas tres instituciones descansa fundamentalmente en las *visitas* a los centros penitenciarios y las *recomendaciones*. No obstante, hay que realzar que la supervisión puede llevarse a cabo, además, a través de las *Peticiones y Quejas* (P+Q) que los propios presos dirigen a estos tres agentes: JVP, defensor del pueblo y administración (director del centro). Conocer el contenido de las P+Q es importante pues permite escuchar la propia voz del preso (BEHAN y KIRKHAM, 2016; DAMBOEANU y PRICOPIE, 2021), y debiera ser clave para el resto de las entidades, ya sean nacionales o internacionales, que realizan tareas de supervisión.

El objetivo de este artículo es aportar información empírica criminológica relativa a España que ayude a contestar: ¿Qué se supervisa? ¿Quién supervisa? ¿Cómo supervisa? ¿Qué efectos produce la supervisión? Debido a que la finalidad es suministrar una introducción, se tratan de forma muy breve las tres instituciones -JVP, Defensor del Pueblo y administración-, y las tres formas -visitas, recomendaciones y Peticiones y Quejas- siendo consciente que cada una de ellas merecería un estudio separado.

2. La supervisión de la prisión: Condiciones de vida y derechos.

‘Cuando voy a prisión, no se qué mirar’ (Entrevista JVP)

¿Qué cubre la supervisión de las prisiones? ¿Qué debe supervisarse? Afirmar que se supervisan los derechos de los internos, como realiza el art. 76 LOGP, es un buen punto de partida.

La inspección de la prisión abarca en primer lugar los *derechos generales* de los presos. Se ha señalado que la prisión solo priva de libertad, esto es, que la ‘libertad residual’, no alterada por la condena, no queda afectada (LAZARUS, 2006). Sin embargo, determinar qué derechos quedan vigentes y qué restricciones se admiten, en el ámbito de la libertad residual, no es pacífico.

En España, la respuesta de ‘conserva todos los derechos fundamentales’, tropieza siempre con la persistencia de una *relación de sujeción especial* en el ámbito penitenciario, de acuerdo con la cual se permitirían restricciones mayores en el ámbito de la ‘libertad residual’³. Esta relación de sujeción especial, que justifica restringir derechos por el mero hecho de estar en prisión ha sido reiteradamente criticada (LASAGABASTER, 2019; SOLAR, 2019). En la actualidad hay que reafirmar que el preso ‘conserva todos los derechos’, y estos solo pueden verse restringidos de acuerdo con los principios de: *idoneidad* -si la restricción se requiere para alcanzar un objetivo válido y aceptado en una sociedad democrática; *necesidad* -la restricción debe ser la mínima indispensable en ausencia de otras alternativas menos gravosas; y *proporcionalidad* -ponderación de todos los costes y beneficios de la restricción. Además, la limitación debe estar en la *ley* (ya que solo esta es accesible, pública, y certera, WHITE y OVEY, 2010)⁴.

³ Hay que tener en cuenta la vaguedad de la formulación del artículo 25. 2 de la Constitución que permite la restricción de acuerdo con el ‘sentido de la pena’ (CAROU, 2017).

⁴ Muy bien razonado la exigencia de una ley para limitar los derechos de los reclusos en la STC 6/2020 de 27 de enero (FJ, 3b), que sigue de forma incomprensible, sin embargo, aludiendo a la relación de sujeción especial para delimitar los derechos de los reclusos (FJ, 3A).

En segundo lugar, deben vigilarse los *derechos específicos de los presos* que derivan de la dignidad de la persona y de la prohibición de la tortura y trato inhumano y degradante de la Declaración Universal de Derechos Humanos (VAN ZYL SMIT, 2010)⁵. El reconocimiento de derechos específicos ha tenido que hacer frente a diversas resistencias: i. su catalogación como beneficios (en vez de derechos); ii. la amplia discrecionalidad de las leyes penitenciarias (más en favor de la gestión de la prisión que en favor de la protección de derechos); iii. la deferencia de los Tribunales al admitir fácilmente su restricción en el mundo de las prisiones (LIVINGSTONE, 2000).

En muchos países no existe un catálogo de derechos específicos de las personas presas, por lo que generalmente en Europa estos se derivan de los derechos reconocidos en la Convención Europea de Derechos Humanos en el art. 3 (prohibición de pena inhumana y degradante), art. 6 (derecho a un proceso justo), art. 8 (derecho a una vida familiar) y art. 10 (derecho a recibir información). La dificultad de aplicar estos derechos generales ha conllevado el desarrollo de estándares específicos (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de las Naciones Unidas 1955/ Reglas Mandela, 2015; y las Reglas Europeas de la Prisión del Consejo de Europa 1987/2006), los cuales sin embargo ya ofrecen una protección más tenue, precisamente al no ser designados como derechos.

En España hay un listado breve de derechos reconocidos en la LOGP y otro más sistemático en el Reglamento Penitenciario (art. 4). En consecuencia, la supervisión de la prisión abarca este catálogo de derechos. Sin embargo, dado que el listado es genérico, parece ineludible que la institución que pretenda supervisar deba partir de unos estándares internacionalmente aceptados.

Por último, la supervisión debe examinar también las *condiciones de vida* en las que viven las personas presas. Contrariamente a lo que se deduce de la idea de ‘menor elegibilidad’⁶, las condiciones de vida en prisión no deben ser peores que en la sociedad exterior. Por ello, el principio básico número 5 de las REP (2006) afirma: ‘La vida en prisión debe ser lo más parecida posible a los aspectos positivos de la vida en el exterior’ (principio de normalización). La potencialidad de la prisión para afectar al desarrollo de la vida cotidiana, al ser una institución en la que el individuo pasa todo el día y poco puede conseguir por sí solo, es inmensa y por ello debe enfatizarse que la inspección de la prisión también debe examinar la calidad de vida de las personas presas. Recordemos que la prisión ‘solo’ priva de libertad y se trata por consiguiente de vigilar que se cumplan unos estándares de vida dignos⁷.

En resumen, la supervisión de la prisión tiene como finalidad vigilar los derechos generales de las personas presas, sus derechos específicos y las condiciones de vida presentes en esta institución. Y si bien la prevención de malos tratos ocupa un lugar primordial, la supervisión abarca hoy también las relaciones entre presos y personal, la existencia de actividades, las condiciones materiales y las relaciones con el exterior (CPT STANDARDS, 2010).

⁵ Sin duda un derecho específico es que la pena no sea inhumana y degradante. Por ello generalmente los mecanismos de supervisión se denominan ‘prevención de la tortura’.

⁶ De acuerdo con este principio, la prisión, y cualquier mecanismo de beneficencia, debe tener unas condiciones de vida peores que las que tienen los más pobres en el exterior, pues, en caso contrario, la prisión no podría cumplir su función preventiva (SIEH, 1989).

⁷ Tiene razón DAEMS (2013:43) cuando señala la tensión existente entre el carácter universal, normativo, de los principios, y la necesidad de comparar las condiciones de vida en prisión con las existentes en el exterior en una determinada sociedad.

3. Distintos modelos de supervisión de la prisión

Las reglas internacionales requieren la existencia de una inspección interna y una externa, independiente del gobierno. Los organismos que ejercen esta función de inspección varían en cada país europeo, si bien *el principio general es la existencia de una institución independiente del gobierno que realice funciones de vigilancia*. Algunos autores añaden a esta clasificación la existencia de una supervisión internacional (VAN ZYL SMIT, 2010), que ha sido agregada a la de carácter nacional produciendo, como se ha advertido, complejas relaciones entre ellas (BICKNELL y EVANS, 2017).

3.1. Reglas internacionales

Las reglas internacionales permiten deducir una serie de principios respecto de quién debe supervisar la prisión. Ya las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos (1955) adoptadas por las Naciones Unidas, preveían la existencia de ‘inspectores calificados y experimentados’ para inspeccionar regularmente los establecimientos penitenciarios (Regla 55). Cuando estas fueron actualizadas en 2015 – las denominadas Reglas Mandela- se estableció una regulación más detallada en su Regla 83.

Regla 83 1. Habrá un sistema doble de inspecciones periódicas de los establecimientos y servicios penitenciarios, que se basará en:

- a) Inspecciones internas o administrativas realizadas por la administración penitenciaria central;
- b) Inspecciones externas realizadas por un organismo independiente de la administración penitenciaria, que podría ser un organismo internacional o regional competente.

Además, disponen que la inspección debe poder acceder a toda la información, visitar las prisiones que deseen, entrevistarse con los presos, y realizar recomendaciones públicas, a las que la administración penitenciaria responda en un tiempo apropiado.

En Europa, las Reglas Europeas de la Prisión (2006) también formulan en su regla 92 y 93 una clara distinción entre la necesidad de que haya una inspección del gobierno y una independiente. En cada país europeo, esta función se lleva a cabo por diversos organismos nacionales, pues no hay en Europa un modelo único de supervisión (*monitoring and inspecting*) de las prisiones y las REP dan poca guía de cómo deberían ser operados. A juicio de ROGAN (2019), el Consejo de Europa requiere el establecimiento de organismos de inspección en cada país y las Reglas Europeas de la Prisión, están siendo reformadas, especialmente por lo que hace referencia a la concesión de mayores poderes a las instituciones que llevan a cabo la vigilancia.

Tanto las Reglas Mandela (Regla 54), como las Reglas Europeas de la Prisión (Regla 70) regulan la posibilidad de que los presos realicen una petición y queja. Y, como expone ROGAN (2019), la reforma de las Reglas Europeas de la Prisión prevé que los organismos de supervisión tengan acceso a todas las peticiones y quejas realizadas por los presos, ya que pueden apuntar a problemas que no hayan sido vistos.

3.2. La supervisión en el Reino Unido: vigilancia, inspección y gestión de quejas⁸.

En este apartado expondré el mecanismo de supervisión en Inglaterra, pues probablemente sea el país con mayor experiencia en la vigilancia de las prisiones, al menos desde Howard⁹. Como explica OWERS (2006), en Inglaterra hay un proceso de supervisión administrativo independiente que descansa en tres instituciones, los comités de ciudadanos (*Independent Monitoring Boards*), los inspectores de prisiones (HMIP, *Her Majesty's Inspectorate of Prisons*), y el Defensor de la Prisión (*Prison and Probation Ombudsman*). La inspección de la prisión se centra en evaluar cuatro baremos, recogidos en un documento público, los cuales se denominan 'Expectativas' de seguridad, respeto, actividades en el centro, y ayuda a la reinserción. Estos cuatro criterios, derivados de los estándares internacionales, fueron adoptados por el Servicio de Inspectores desde 2001 como indicadores de una 'prisión sana' y se usan para evaluar a cada prisión de 1 a 4, por lo que sirve como llamada de atención a toda prisión que resulta puntuada por debajo de 3 (HARDING, 2012; HARDWICK, 2016:647). Todos los informes de evaluación de cada prisión son públicos y el centro penitenciario debe responder al mismo en el plazo de dos meses, con un plan de mejora, que también se publica (HMIP, 2019).

También BEHAN y KIRKHAM (2016) destacan la existencia de una estructura tripartita de supervisión de la prisión en el Reino Unido e Irlanda.

1. *Monitoreo (Independent Monitoring Board)*. Esta función se ejerce por comisiones de ciudadanos voluntarios que visitan el centro penitenciario mensualmente; reciben las peticiones y quejas de los internos referidas a cuestiones cotidianas (como pérdidas de propiedad, actividades en prisión), y las traslada y actúa de mediador con el director.
2. *Inspección (HMIP)*. El segundo nivel es el de *inspección*. Esta es una institución más profesionalizada (pero de menor presencia en prisiones que la anterior) cuyo objetivo es conseguir un equilibrio entre entender el sistema y examinarlo críticamente. Los inspectores, los cuales no reciben peticiones y quejas individuales, visitan todas las prisiones una vez cada dos o tres años para examinar si las condiciones están de acuerdo con los estándares internacionales. Se realizan aproximadamente 80 visitas al año, con una duración de una semana (HARDING, 2012), sin anunciarse y precedida de la visita de los inspectores individuales, los cuales realizan una encuesta a un número suficiente de presos, para ser estadísticamente significativa y que puede compararse con otras prisiones y a lo largo de los años. Al final de su visita, como máximo dos meses después, elaboran unas recomendaciones que, como he indicado, deben ser contestadas con un plan de actuación por la dirección de la prisión, siendo ambas objeto de publicación. También elaboran un informe anual de las prisiones inspeccionadas que elevan al ministro responsable de las prisiones.
3. *Gestión de quejas (Complaints Adjudication)*. El tercer nivel se debe a que se considera una buena práctica añadir una instancia independiente a la que los presos se pueden dirigir; si

⁸ El modelo de Alemania y Holanda puede leerse en VAN ZYL SMIT (2010); más información sobre otras regulaciones en HARDING (2012).

⁹ John HOWARD fue el primer inspector de prisiones en Inglaterra y otros países, publicando en 1777 su obra más conocida sobre el estado de las prisiones en Inglaterra (HARDWICK, 2016).

las peticiones y quejas no han sido atendidas a nivel interno, por el director y la comisión de ciudadanos, se puede acudir al Defensor de la Prisión, el cual además también visita la prisión y publica sus recomendaciones, las cuales no son obligatorias, pero sí generalmente atendidas.

Este modelo tripartito, de monitoreo, inspección y gestión de quejas, presenta diversas ventajas sobre la protección que pueden ofrecer los tribunales. Por un lado, ir a los tribunales conlleva tiempo, dinero y no siempre ofrece un remedio al daño realizado; por otro, los tribunales difícilmente intervienen sobre cuestiones de organización administrativa y las condiciones de vida. Por ello, el modelo de supervisión tripartito puede experimentarse como más justo, ya que escucha las peticiones de los presos, y permite el acceso a agentes independientes y neutrales.

Sin embargo, este sistema también presenta limitaciones. En sus entrevistas con los internos, VAN DER VALK y ROGAN (2021), destacan precisamente que la mayoría de los presos desconoce la existencia de los inspectores (algunos más sí dicen conocer las comisiones de voluntarios); que los inspectores no tienen acceso a todos los internos o a toda la prisión y por tanto sus visitas no se consideran útiles; y especialmente, el hecho de que los inspectores no pueden resolver las peticiones individuales, lo cual frustra las expectativas que los presos tienen de estas visitas.

Obsérvese que en el Reino Unido los jueces no aparecen como una primera instancia que supervisa la prisión. Por el contrario, en Estados Unidos, no hay instituciones de vigilancia e inspección externas especializadas¹⁰. Sus mecanismos de vigilancia son la acreditación de prisiones por organizaciones profesionales (*American Correctional Association*) y la intervención de los jueces (HARDING 2012). Este modelo de supervisión judicial requiere un litigio, y dura el tiempo que esté vigente la orden del tribunal (SIMON, 2018). La intensa actividad judicial consiguió en Estados Unidos diversas reformas en el periodo de 1970-1990, pero también se destaca que ello coincidió paradójicamente con la época en que más aumentó la población reclusa (LIVINGSTONE, 2000).

Vamos a ver a continuación el modelo en España.

4. El modelo en España: ¿Quién y cómo supervisa?

Para exponer el sistema de supervisión que rige en España seguiré el de los actores que intervienen. Así, distinguiré: el JVP, el Defensor del Pueblo y el servicio de inspección administrativo.

4.1. El JVP

Hablar en España de ‘supervisión’ de la prisión es casi sinónimo a entrar en una clase de derecho procesal, pues todos los comentarios y autores indican que en España la supervisión de las prisiones la realizan los jueces de vigilancia penitenciaria. En efecto, en España la introducción de los JVP fue saludado como la gran victoria de la LOGP (GARCÍA VALDÉS, 2019)¹¹, ya que representa la

¹⁰ Estados Unidos no ha firmado el OPCAT (HARDING, 2012).

¹¹ Si bien la doctrina ha destacado la ausencia de una ley procesal penitenciaria. Véase CERVELLÓ (2016).

‘judicialización’ de la ejecución de la pena o lo que es lo mismo, someter a control judicial a la administración.

Como he explicado, los anglosajones apuntan que la intervención judicial es reactiva, esto es, se produce cuando ya ha sucedido el problema (OWERS, 2007) y se percibe como una estrategia individual que ocasiona confrontación (BEHAN y KIRKHAM, 2016). No obstante, en España, el JVP tiene un rol dual. Por un lado, resuelve *recursos* individuales, que interponen los presos contra las decisiones de la Administración. En efecto, los internos pueden interponer un recurso de queja y reforma frente al JVP, para lo cual no necesitan abogado. Por otro lado, el JVP tiene potestades de *vigilancia*, la que ahora nos interesa, para lo cual puede visitar los centros penitenciarios (art. 76.2h LOGP), realizar recomendaciones a la Administración (art. 77 LOGP), y recibir P+Q de las personas presas (art. 76.2g LOGP).

En primer lugar, el JVP ejerce la supervisión de las prisiones *mediante visitas a los CP*¹². Hay 51 JVP y si tomamos como referencia el año 2019, había una población de aproximadamente 59000 presos, lo que implica que cada JVP debe supervisar aproximadamente la situación de 1.200 presos. Respecto el número de visitas realizadas, por ejemplo, en el ámbito de Cataluña (en 2019) se han llevado a cabo 23 visitas presenciales y 67 telemáticas. Sin duda las conferencias telemáticas pueden ser útiles para las personas presas que consiguen hablar con el JVP¹³, pero hay que tener en cuenta que es el JVP quien proporciona al CP la lista de presos con los que quiere hablar, por lo que no creo que puedan catalogarse de visitas de inspección propiamente dichas.

Tabla 1. Visitas realizadas por los JVP a los centros penitenciarios de Cataluña en 2019 según tipo¹⁴

	JVP 1	JVP 2	JVP 3	JVP 4	JVP 5	JVP 6	Total
Presencial	4	0	(53) ¹⁵	1	6	12	23
Por videoconferencia	8	4	0	15	12	28	67

Fuente: Elaboración de Cristina Güerri a partir de datos obtenidos del CGPJ mediante una solicitud de acceso a la información pública.

En segundo lugar, los JVP pueden realizar *recomendaciones* a la Administración. Ahora bien, estas difieren de las que generalmente se asocian con las que realizan las instituciones de supervisión: para empezar, no tienen carácter público, además no existe la obligación de que la Administración

¹² También el Artículo 4.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone: "El Ministerio Fiscal, para el ejercicio de sus funciones, podrá [...] Visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente." Y la Instrucción n.º 4/1986, de 16 de diciembre, sobre vigilancia de centros penitenciarios prevé una periodicidad bimensual, estableciendo curiosamente que se avise ‘por cortesía’ al Jefe del Establecimiento. Gracias a Úrsula Ruiz, doctoranda UPF, por la ayuda en este punto. No es fácil deducir el número de visitas; por ejemplo, en la Memoria de 2020 no hay ningún indicador específico.

¹³ Se realizan aproximadamente 2 conferencias al mes, y en cada jornada se pueden entrevistar a 10 internos.

¹⁴ De acuerdo con la información facilitada: JVP 1: CP Mujeres, Jóvenes, Puig de les Basses, Centro Abierto de Girona; JVP 2: Brians-1; JVP 3: Ponent, Centro Abierto Lleida, Mas d'Enric, Centro Abierto Tarragona; JVP 4: Brians-2; JVP 5: Lledoners y Centro Abierto-2 Barcelona; JVP 6: Quatre Camins.

¹⁵ Este es el dato que nos ha sido transmitido. Debido a que no parece coherente con el resto de JVP hemos optado por omitirlo en la suma total.

responda a ellas, ni está previsto tampoco que la respuesta se publique. Parece claro pues que estas recomendaciones no sirven la función última de permitir el control público de cómo se ejerce la autoridad y las condiciones de vida en la prisión¹⁶.

Por último, los JVP ejercen la supervisión al resolver las *Peticiones* y *Quejas* (en adelante, P+Q) que los presos les formulan. Las P+Q pueden ser enviadas, sin necesidad de abogado, directamente al JVP o depositadas en un sobre cerrado en el CP, quien lo dirigirá al JVP. Los jueces consultados admiten que este mecanismo es un ‘cajón de sastre’ (en el que cabe desde la queja por la calefacción, la falta de atención de los profesionales del centro penitenciario, o la pérdida de enseres). En la siguiente tabla puede verse el número de P+Q que se dirigen a cada JVP de Catalunya¹⁷.

Tabla 2. Asuntos de los juzgados de vigilancia penitenciaria de Cataluña en 2019

JVP nº. 1 (BARCELONA)	ASUNTOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA	6667
	Peticiones o quejas no incluidas en apartados anteriores	415
	% P+Q del total de asuntos	6,22
	P+Q por cada 1000 internos	236
JVP nº. 2 (BARCELONA)	ASUNTOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA	3194
	Peticiones o quejas no incluidas en apartados anteriores	175
	% P+Q del total de asuntos	5,48
	P+Q por cada 1000 internos	138
JVP nº. 3 (LLEIDA)	ASUNTOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA	4661
	Peticiones o quejas no incluidas en apartados anteriores	315
	% P+Q del total de asuntos	6,76
	P+Q por cada 1000 internos	195
JVP nº. 4 (BARCELONA)	ASUNTOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA	7176
	Peticiones o quejas no incluidas en apartados anteriores	466
	% P+Q del total de asuntos	6,49
	P+Q por cada 1000 internos	300
JVP nº. 5 (BARCELONA)	ASUNTOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA	7353
	Peticiones o quejas no incluidas en apartados anteriores	834
	% P+Q del total de asuntos	11,34
	P+Q por cada 1000 internos	756
JVP nº. 6 (BARCELONA)	ASUNTOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA	4864
	Peticiones o quejas no incluidas en apartados anteriores	365
	% P+Q del total de asuntos	7,50
	P+Q por cada 1000 internos	333

Fuente: Elaborado por Cristina Güerri a partir de la Estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial.

¹⁶ Ello no significa que carezcan de trascendencia. Véase por ejemplo el AJVP BI 3/2020 imponiendo a la Administración la obligación de elaborar un protocolo que garantice la toma directa de medicamentos (para evitar su acumulación o venta). Para pronunciarse sobre su eficacia sería necesario llevar a cabo un estudio pormenorizado sobre su aplicación. Agradezco a Adela Asúa que me llamara la atención sobre este Auto.

¹⁷ Pendiente queda el análisis de qué cuestiones preocupan a los internos (GÜERRI y LARRAURI, 2021).

Esta breve descripción ha permitido ilustrar los tres mecanismos -visitas, recomendaciones y resolución de peticiones y quejas- a través de los cuales los JVP ejercen su rol de supervisión de la prisión.

Generalmente, en España se admite que la supervisión llevada a cabo por los JVP es insuficiente. Ello se tiende a atribuir al exceso de trabajo (número de presos bajo su jurisdicción), lo que unido a la falta de medios y de formación específica sobre qué debe supervisarse, pueden convertir las visitas en un ejercicio bastante ritual. Hay que pensar además que al JVP se le comunican numerosos actos administrativos que debe ‘autorizar’ (o firmar). Y también debe resolver una ‘multitud de recursos’ que interponen los presos. Toda esta actividad documental explica probablemente el escaso volumen de visitas presenciales realizadas, lo que ha motivado las críticas reiteradas del CPT de que el JVP no es ‘visible’, pues no visita realmente los centros, sino que se entrevista con los presos que han pedido hablar con él. 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*).

Por lo que respecta a la recepción de P+Q, si bien el interno puede solicitar ‘cualquier cosa’, la respuesta de los JVP es más bien tenue. De hecho, en la investigación que realizamos¹⁸, obtuvimos que en el año 2019, el 98,6% de P+Q fueron denegadas.

Si mi análisis es acertado, ello se debe a los siguientes motivos: En primer lugar, de acuerdo con el art.76.2 de la LOGP, las P+Q deben versar sobre cuestiones de régimen y tratamiento. A pesar de los términos amplios que se utilizan, muchas solicitudes son desestimadas por el JVP al considerar que son competencia exclusiva de la Administración, al ser quien tiene las competencias exclusivas y la responsabilidad de organizar la vida en prisión¹⁹. Los jueces de vigilancia penitenciaria tienden a suscribir de facto las palabras de RUIZ VADILLO (cit. por NAVARRO, 2019), “el juez de vigilancia no es un superdirector de los centros penitenciarios”²⁰. En estos casos, el interno generalmente debe acudir (nada menos que) a la jurisdicción contencioso-administrativa, con abogado, pues en definitiva está reclamando un acto contra la Administración.

En segundo lugar, las P+Q deben afectar a derechos fundamentales o derechos y beneficios penitenciarios, por lo que el JVP, puede no entender que estos se vean afectados por cuestiones

¹⁸ La investigación se limita a los autos de los JVP de Barcelona 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 Elisabet Viralta.

¹⁹ En opinión de ALONSO DE ESCAMILLA (2019:80), el JVP *no tiene competencia directa* en “(...) la ordenación de la convivencia interna, la organización y actividades de los talleres, escuela, asistencia médica y religiosa y, en general, las actividades regimentales, económico administrativas y de tratamiento penitenciario en sentido estricto (...)” pues estas tareas corresponden a la administración. En consecuencia, prosigue la autora, “hay un marco administrativo ajeno a la competencia del Juez de Vigilancia”. Según NAVARRO (2019), las competencias exclusivas de la Administración pueden clasificarse en competencias de régimen (seguridad y vigilancia, traslados y régimen disciplinario); tratamiento (clasificación en grados, comunicaciones y visitas y permisos) y ‘prestaciones asistenciales’ (trabajo, educación, higiene, alimentación, sanidad).

²⁰ Quizás también juega un rol el deseo del JVP de ‘no enfrentarse al director’ (comunicación personal).

internas como las condiciones de las celdas, las pérdidas de objetos, o porque la lavandería no funcione.

En tercer lugar, en el supuesto que el JVP considere que es competente, no siempre estará claro para el interno (ni para el académico) qué puede ser resuelto mediante una P+Q y qué debe ser objeto de recurso específico, con la consiguiente confusión y cansancio de presentar una P+Q, para luego tener que iniciar un recurso por el mismo tema²¹.

Por último, también es paradójica la forma cómo está articulado el trámite de P+Q. La P+Q puede realizarse por el interno de forma confidencial, en sobre cerrado, pero lo primero que deberá hacer el JVP será pedir informes al CP para dilucidar lo que el interno alega²². Si no los pide, el hecho no queda probado, y si los pide, el interno queda al descubierto. Como enfatizan las normas europeas, la confidencialidad en el proceso de P+Q, es un elemento trascendental en opinión de los presos (VAN DER VALK y ROGAN, 2021), por lo que sería conveniente encontrar otra forma de tramitación distinta a la de pedir informes al propio Centro Penitenciario.

En definitiva, la vigilancia que el JVP podría ejercer por medio de la recepción de P+Q está a mi juicio fatalmente estructurada. En esta línea, diversas autoras (PASCUAL, 2016:38; SOLAR, 2019:200-203) señalan que los jueces reciben en ocasiones peticiones ‘triviales’. Y ciertamente, podría concluirse que la supervisión que el JVP realiza, por medio del mecanismo de P+Q, es a la vez demasiado amplia y restrictiva. *Demasiado amplia* porque permite realizar una petición de cualquier aspecto (sin establecer ni siquiera una prelación entre la P+Q realizada al director del centro penitenciario, al DP y al JVP). *Demasiado restrictiva* porque se circunscribe a ‘cuestiones de régimen y tratamiento que afecten a derechos’, por lo que aspectos que afectan a la organización y gestión del centro penitenciario, que inciden en las condiciones de vida de las personas presas, pueden ser rechazadas. Sin embargo, el interno tiene derecho a que la calefacción funcione (o no esté demasiado alta), a que no le pierdan su macuto, y a que no haya chinches en la celda. Si no es el JVP, ¿quién supervisa las condiciones de vida en la prisión?

4.2. El Defensor del Pueblo

Como he indicado, en tanto el JVP ha sido objeto de atención por la doctrina procesalista, es difícil encontrar algún texto referido a la actuación que lleva a término el Defensor del Pueblo (DP) en su función de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), por lo que las líneas que siguen a continuación se basan exclusivamente en algunas entrevistas y la lectura de los informes que el MNP publica.

A diferencia del Reino Unido, no hay en España un sistema de inspección externo específico de las prisiones, sino que este se desarrolla por el Defensor del Pueblo, al haber asumido desde 2010 las funciones de MNP. Dentro de la estructura del Defensor del Pueblo existe una unidad específica

²¹ En efecto, la categoría P+Q cubre todo aquello que no tiene una vía procesal específica de impugnación. A efectos de la estadística judicial queda recogida como ‘Otras Peticiones y Quejas no incluidas en los apartados anteriores’.

²² Comunicación personal JVP.

que realiza las tareas de supervisión, pero probablemente los medios y la especialización propia de una inspección autónoma de prisiones está ausente.

El MNP ejerce la vigilancia de la prisión mediante visitas en las que se analizan una serie de aspectos en función de dónde se sitúa el foco de atención. Estos indicadores no están publicados, aun cuando de sus informes anuales puede deducirse que están fundamentalmente vinculados al uso de medios coercitivos (véase por ejemplo MNP, 2019²³; MCPT 2020²⁴). Respecto de la metodología, se basan en el análisis documental, entrevistas con un grupo pequeño aleatorio de internos, y el personal directivo. El MNP publica un informe después de la visita (al cual puede accederse en el mapa interactivo de su web²⁵), que origina un ‘diálogo constructivo’ con la SGIP, quien debe responder en el plazo de veinte días. Sin embargo, no hay una respuesta pública ni la adopción de un plan de mejora (como sí existe en el modelo inglés) por parte del centro penitenciario. Ello obedece a la concepción de que el MNP ‘analiza procesos’ que afectan previsiblemente a más de un Centro penitenciario, por lo que publica *recomendaciones*, que a juzgar por su Informe (MNP, 2019), en diversas ocasiones tienen acogida y dan lugar a la redacción de Instrucciones por parte del gobierno.

Asimismo, el DP puede realizar su tarea de supervisión mediante la recepción de *peticiones y quejas* (art. 53.4 RP) y puede por tanto atender peticiones individuales. Por ello se realza que en tanto el MNP realiza una función preventiva, el DP tiene una función reactiva, si bien ambos pueden llegar a estar vinculados, y de este modo no es inusual que repetidas quejas al DP puedan originar una visita del MNP.

La recepción de una Queja por parte del DP da lugar a un trámite administrativo, probablemente largo, en el que se solicita información al centro y posteriormente al interno, hasta que se produce la resolución, que se envía a la SGIP. Es curioso también en este caso, la falta de interlocución con el director del centro penitenciario, producto probablemente de una concepción jerárquica de la Administración.

Por último, las Quejas dirigidas al DP no aparecen catalogadas por materias en el Informe Anual, ni se conoce el resultado de estas²⁶. Solo se sabe que en 2019 se registraron 598 en toda España (Defensor del Pueblo, 2019). Si lo comparamos con las aproximadamente 27.000 P+Q al año que reciben los JVP (ver Tabla 3), veremos que los internos confían intuitivamente en que el JVP tendrá una mayor efectividad en la respuesta. Si bien es imposible evaluar la eficacia de este mecanismo o la opinión de los presos sin un estudio más detallado al respecto.

²³ Informe MNP 2019: Las numerosas cuestiones que han centrado la actividad del MNP en este ámbito de privación de libertad han sido principalmente, la supervisión del empleo de sujeciones mecánicas y el control y uso de otros medios coercitivos; el seguimiento del proceso de regulación del uso de los sistemas de video vigilancia y su mejora; el régimen disciplinario; la eficacia de las investigaciones de malos tratos, y la presunción de inocencia de los empleados públicos. También se hace expresa referencia en este informe a la mejora de la atención sanitaria penitenciaria.

²⁴ El Sindic de Greuges/MCPT tiene competencia sobre las prisiones en Cataluña, a pesar de que el MNP puede también visitar, y visita, los centros penitenciarios catalanes.

²⁵ <https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/un>.

²⁶ En Catalunya se estima que se reciben aproximadamente 300 al año, pero no se cuantifican ni catalogan por temática. Un estudio realizado en el ámbito de la administración catalana en 2007 sobre 400 quejas presentadas entre 2002-2006, que realiza una catalogación de las P+Q, verificó que en un 79,77% de los casos no se detectó ninguna irregularidad.

4.3. Control administrativo

En España es comprensible, por motivos históricos, la desconfianza de los académicos en la Administración, por lo que esta ha sido objeto de poca atención, sin embargo, ello no debería llevar a descuidar la necesidad de un control administrativo potente, ni a una idealización del modelo de control judicial de las prisiones. Especialmente, además, cuando hemos visto que la Administración tiene competencias exclusivas de régimen, tratamiento y 'prestaciones asistenciales' (trabajo, educación, higiene, alimentación, sanidad).

Existe un servicio de inspección centralizado de la propia administración, el cual es un gran desconocido. Está regulado en el RD 734/2020 de 4 de agosto por el que se establece la estructura del Ministerio del Interior, y en su artículo 6. 6 dispone

Corresponde a la Subdirección General de Análisis e Inspección la función inspectora sobre los servicios, organismos y centros de la Administración Penitenciaria, especialmente en lo que se refiere al personal, procedimientos, instalaciones y dotaciones.

El servicio de inspección interna es un organismo que visita las prisiones, en función de la información proporcionada por los propios directores, como un intento de establecer una supervisión centralizada en caso de situaciones muy graves que puedan acontecer en los Centros Penitenciarios (véase la Instrucción 5/2006, firmada por Mercedes Gallizo). El listado incluye motines, evasiones, incendios, agresiones contra funcionarios, por lo que su tarea 'inspectora' más bien se refiere a la comunicación de incidentes, y en algunos casos a una 'auditoría de cuentas', aun cuando también puede inspeccionar casos de suicidios o malos tratos en prisiones²⁷.

Es difícil pronunciarse acerca de la efectividad de esta institución ya que ni su actividad ni sus recomendaciones son públicas. En el informe general de la SGIP de 2018, consta que realiza visitas (p.ej. en 2018, incluidos los CIS, realizó 13 visitas -para entender la magnitud de la tarea, todo el servicio de inspección realizó las mismas visitas que UN solo JVP).

Por último, como sabemos, la supervisión puede ejercerse además de por medio de visitas y recomendaciones por la atención a las P+Q, que presentan las personas presas. Así en el art. 50 de la LOGP se indica que el interno puede también dirigir sus peticiones y quejas al director del Centro Penitenciario. Sin embargo, no hay más elaboración de este trámite. En el informe general (SGIP, 2018) consta la presentación de 511 quejas en toda España, un número increíblemente bajo (en comparación, de nuevo, con las que reciben los JVP, Tabla 3).

Curiosamente, en tanto el CPT (2016) eleva sus críticas a los JVP, parece entender que la existencia de un registro centralizado en cada prisión cumple con el requisito de disponer de un sistema de peticiones y quejas interno previsto en las Reglas Europeas de la Prisión y en las Reglas Mandela²⁸.

²⁷ La respuesta del gobierno en 2018 a una pregunta parlamentaria señaló: se han inspeccionado 743 denuncias sobre malos tratos en los últimos diez años, habiendo resultado en 25 expedientes disciplinarios, solo 10 de los cuales han originado una sanción en los últimos 10 años.

²⁸ Por el contrario, el informe del CPT (2012) se manifiesta muy crítico con el sistema de P+Q existente en los centros penitenciarios y sugiere unas líneas de reforma.

Sin perjuicio de un mayor análisis, en los CP que hemos investigado, las quejas están agrupadas con todas las peticiones que realizan los internos, (p.ej. el que pide ver el peculio, una visita, o asistir a alguna actividad²⁹), y de este modo se impide de facto a este mecanismo ejercer su función de supervisión. Además, no hay un orden de prelación, ni una distribución por materias respecto de cuándo el interno puede presentar su petición primero ante la administración y cuando al Defensor del Pueblo o directamente al JVP³⁰.

Tabla 3. Supervisión de los centros penitenciarios

	Visitas	Recomendaciones	P+Q
JVP (2019)	23	-	27.091 ³¹
MNP (2019)	16	188 ³²	598 (DP)
Servicio de Inspección (2018)	13	-	511

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusión: ¿Hay mucha o poca supervisión?

‘Somos los más supervisados’
(Entrevista Director de un Centro Penitenciario)

La supervisión de la prisión tiene como *objetivo final* la aplicación de los derechos y las condiciones de vida de los presos y también rendir cuentas de cómo se ejerce el poder en una institución alejada de la ciudadanía y caracterizada por una regulación que permite un amplio espacio de discrecionalidad (LIVINGSTONE, 2000). En este estudio he distinguido, de acuerdo con la literatura criminológica (VAN ZYL SMIT, 2010), entre supervisión y ‘acceso al juez’.

La *supervisión* se refiere a un proceso de vigilancia preventiva y proactiva que examina la prisión y realiza recomendaciones a las autoridades. Se lleva a cabo generalmente mediante visitas y recomendaciones y he enfatizado que las Peticiones y Quejas también forman parte de esta, pues permiten conocer la opinión de los presos y debieran ser consultadas por los organismos específicos que llevan a cabo las visitas de la prisión.

La supervisión se contrapone al acceso a la justicia, a la ‘judicialización’, que es el recurso individual de un preso agraviado al juez cuando un problema ha surgido y ya ha creado un daño. Se tiende a discutir qué sistema es más eficaz, la supervisión o judicialización, y si bien se admite que ambas no son incompatibles, se señalan las ventajas de la primera porque es preventiva, tiene capacidad de afectar a todo el colectivo de personas presas y no se basa en la confrontación, por lo que se entiende que puede ayudar a cambiar la cultura de una prisión (SNACKEN, 2020).

²⁹ Además, generalmente la recepción de P+Q no está informatizada, lo cual no ayuda a una gestión eficaz.

³⁰ Puede parecer lógico, ‘reservar’ al JVP sólo para algunas peticiones, o establecer una prelación de no acudir al JVP hasta que la administración o el defensor del pueblo haya contestado. Para una discusión de las ventajas e inconvenientes véase LIVINGSTONE, OWEN y McDONALD (2008).

³¹ No estamos seguros de qué se está incluyendo por parte de los jueces de vigilancia penitenciaria en la categoría P+Q. En los seis JVP de Cataluña, que quizás proporcionan un criterio de clasificación más homogéneo, se resolvieron 2.570 P+Q en 2019.

³² Se desglosan en 158 sugerencias (referidas a un caso concreto), 20 recomendaciones (que afecta a más de un caso) y 10 recordatorios de obligaciones legales (cuando se alude al incumplimiento de alguna obligación legal).

No obstante, la supervisión no está desprovista de *críticas*, ya que carece de poder de llevar a cabo sus recomendaciones, y no puede recibir y gestionar las peticiones y quejas individuales planteadas por las personas presas. Además, si bien la ‘supervisión de la prisión’ abarca las condiciones en las que el interno cumple su condena, no alcanza a revisar cuestiones cruciales para el preso como la clasificación en grado (el régimen de vida en que va a cumplir la condena), el centro penitenciario en el que la va a cumplir, o si el centro penitenciario concede, por ejemplo, suficientes permisos. En estos casos, el interno puede interponer un recurso al Juez, en España ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria³³, pero ello no es objeto de la supervisión, entendida esta como inspección por un organismo externo de los derechos y condiciones de vida en el centro penitenciario.

Para entender mejor la discusión en torno a la supervisión de la prisión, he descrito el *modelo inglés*, probablemente uno de los más antiguos. Este modelo nos ha permitido distinguir tres facetas de la supervisión: el monitoreo– realizado por un comité de ciudadanos voluntarios que visita mensualmente su prisión local, recibe las peticiones y quejas de los internos, y las traslada al director; la inspección – que tiene la obligación de visitar (pero no recibe peticiones y quejas individuales) todas las prisiones, y publicar sus informes, los cuales deben ser objeto de respuesta con un plan de mejora, también público, por parte del centro penitenciario al cabo de dos meses; y la gestión de quejas – la garantía de que las quejas que no han sido atendidas por el director, pueden dirigirse al Defensor de la Prisión, un organismo externo independiente. La inspección de la prisión en el Reino Unido se centra en evaluar cuatro baremos recogidos en un documento, los cuales se refieren a la seguridad, el respeto, las actividades en el centro, y la ayuda a la reinserción. Estos cuatro criterios fueron adoptados por el HMIP desde 2001 como indicadores de una ‘prisión sana’ y son la base para evaluar a cada prisión de 1 a 4, por lo que sirve como llamada de atención a toda prisión que resulta puntuada por debajo de 3 (HARDING, 2012; HARDWICK, 2016:647).

En España, se arguye que la supervisión la lleva a cabo fundamentalmente el *Juez de Vigilancia Penitenciaria*, quien a su vez realiza la tarea de resolver un recurso individual cuando ha existido un daño. Es por esta dualidad de funciones del JVP, que la comparación y discusión con los anglosajones sobre qué modelo es más eficaz -la supervisión o la intervención del juez- para proteger los derechos y las condiciones de vida de los presos, se torna a veces confusa. Como hemos visto, en España la figura del JVP no puede tildarse de un mecanismo ‘defensivo’, que interviene solo cuando el daño se ha realizado, ya que puede hacer visitas, recomendaciones y resolver una petición y queja (sin recurso ni abogado). En este sentido su tarea abarca la supervisión de la prisión.

Sin embargo, he apuntado que la supervisión llevada a cabo por los JVP puede tildarse de deficitaria. Las escasas visitas presenciales, quizás por la falta de una formación especializada y el exceso de trabajo, indican una vigilancia formal, que llevó al CPT a calificarlo de ‘meros refrendadores de las decisiones de la administración’ (*‘rubber-stamping authority’*) (CPT, 2016). Por lo que se refiere a las recomendaciones, si las hay, no son públicas; y, por último, respecto a los P+Q he confirmado que esta es una categoría que funciona como un ‘cajón de sastre’. Y si bien ‘cualquier cosa’ puede ser

³³ Contra el auto del JVP que resuelva, el interno podrá, en función de la materia, apelar a la AP (cuestiones de régimen), al tribunal sentenciador (ejecución pena), y a lo contencioso administrativo (traslados/organización y gestión/prestaciones asistenciales), en una muestra de complejidad procesal que parece destinada a frustrar al litigante más animoso.

objeto de petición o queja ante el juez, en la realidad, es muy difícil que estas prosperen (de hecho, los autos de los JVP de Barcelona muestran que, en el año 2019, el 98,6% de las P+Q fueron denegadas), ya porque se refieren a la organización y gestión del centro, que se considera responsabilidad exclusiva de la Administración (para lo que el interno deberá interponer un recurso contencioso-administrativo), o porque no se ha elegido la vía procesal adecuada de impugnación.

Por lo que se refiere al *Defensor del Pueblo*, en su capacidad de MNP, he señalado que este no es una autoridad específica de inspección de las prisiones (a pesar de la existencia en su interior de un grupo especializado). Realiza visitas y evalúa los centros penitenciarios en función de diversos criterios específicos y posteriormente publica un resumen de cada visita en un excelente mapa interactivo. Sin embargo, no hay un dialogo con el centro penitenciario, el cual no tiene obligación de responder con un plan de mejora, sino que el interlocutor es la SGIP. Finalmente, el MNP publica un informe anual que contiene recomendaciones, las cuales de acuerdo con su propia apreciación son atendidas en ocasiones por la administración, que publica las consiguientes instrucciones.

El DP también puede realizar su tarea de supervisión mediante la recepción de *quejas* (art. 53.4 RP) y atender peticiones individuales. La recepción de una Queja por parte del DP da lugar a un trámite administrativo, probablemente largo, hasta que se produce la resolución. Es curioso también en este caso, la falta de interlocución con el director del centro penitenciario producto probablemente de una concepción jerárquica de la Administración. Las Quejas no aparecen catalogadas por materias en el Informe Anual, ni se conoce el resultado de estas. Por el escaso número que se reciben, podemos aventurar que los internos confían intuitivamente en que el JVP tendrá una mayor efectividad en la respuesta. Si bien es imposible evaluar la eficacia de este mecanismo o la opinión de los presos sin un estudio más detallado al respecto.

Por lo que respecta al *control administrativo* he explicado que existe un servicio de inspección interno, con capacidad para realizar visitas a los centros penitenciarios. Sin embargo, su tarea es reservada y escasa (tomando como ejemplo que todo el Servicio de Inspección realiza en un año el mismo número de visitas que un solo JVP).

También está previsto que los directores de los Centros puedan recibir P+Q. No obstante, a salvo de un estudio más exhaustivo, hay varias cuestiones que sorprenden: la organización de las P+Q en el interior de los Centros penitenciarios es muy deficiente, fundamentalmente porque se agrupan las peticiones y las quejas, por lo que, de facto, se anula la capacidad para distinguir agravios y necesidades cotidianas. Además, ninguna institución las cataloga, y tampoco, que sepamos, son analizadas por el DP en sus visitas a la prisión, y por consiguiente la información que aportan las P+Q de los presos se pierde, y con ello se favorece un modelo de supervisión de 'arriba a abajo'. Asimismo, se observa que no hay un orden de prelación, ni una distribución por materias, respecto de cuándo el interno puede presentar su petición primero ante la administración, al Defensor del Pueblo o cuando directamente al JVP. El sistema permite dirigirse 'a todos para todo', y parece diseñado para garantizar el derecho a quejarse, pero no el derecho a ganar (SNACKEN, 2020).

La organización práctica actual de cómo los presos pueden ejercer su derecho de petición y queja corre el riesgo de que nadie resuelva estas ‘necesidades cotidianas’³⁴ (que paradójicamente deberán ser reclamadas a la jurisdicción contencioso-administrativa) y se acaben convirtiendo en agravios, de generar una gran abundancia de documentos, y en últimas, una desconfianza hacia la posibilidad de que un uso de los medios legalmente establecidos pueda concluir con algún resultado esperanzador.

Para finalizar, una breve disculpa por las dos contraposiciones utilizadas que sin duda pueden resultar exageradas. Si bien me he centrado en los mecanismos ‘nacionales’ de vigilancia, es evidente que otros organismos internacionales juegan un rol. En concreto, en el ámbito europeo, se debe recordar la existencia del CPT que depende del Consejo de Europa y también visita los centros penitenciarios de los países del Consejo de Europa³⁵. En consecuencia, a pesar del énfasis que he puesto en la labor del JVP, las visitas del CPT y la existencia del MNP, pueden explicar hasta cierto punto la sensación de las autoridades penitenciarias de estar ‘constantemente supervisados’.

La segunda contraposición, entre supervisión y acceso al juez, es aun más equívoca. El recurso a los jueces puede ser también una forma efectiva de protección de los derechos. En España el Tribunal Constitucional (REVIRIEGO, 2008) y también el TEDH realizan una tarea de protección de los derechos de los presos³⁶ (CLIQUENNOIS, SNACKEN y VAN ZYL SMIT, 2021). Como afirma VAN ZYL SMIT (2010) en algún caso, la inspección detecta, el tribunal condena y la administración actúa, con lo que se produce una especie de ‘círculo virtuoso’ y por ello finalmente no se trata de optar por la supervisión o judicialización³⁷. Dicho esto, en tanto el acceso al juez tiene en España quien lo estudie de forma específica, la supervisión debiera ser objeto de una mayor atención.

Quedan más preguntas que respuestas en este primer estudio. ¿Cómo evaluamos la eficacia en la protección de los derechos de las personas presas, de la supervisión? ¿Puede el desarrollo de un control administrativo eficaz descargar de muchas tareas a los JVP? ¿Qué efectos produce la supervisión en el resto de los colectivos que trabajan dentro de la prisión (JACOBS, 1983)? ¿Y en últimas, cómo lo experimentan los presos?

³⁴ Las P+Q tienden a ser minusvaloradas por referirse a cuestiones triviales, pero la prisión tiene un ‘carácter doméstico’ que implica que todas las necesidades humanas deben ser resueltas en el interior (CRAWLEY y CRAWLEY, 2007). Por ello también el personal de vigilancia se queja en ocasiones de ser las ‘madres’ o las ‘chachas’ de los internos (GUERRI, 2020).

³⁵ No hay por ahora estudios sobre la eficacia de la supervisión realizada por el CPT europeo (pero véase en DAEMS, 2017, las respuestas de los gobiernos a las visitas del CPT; y AIZPURÚA y ROGAN, (2019) que recogen que un 44% de las observaciones del informe del CPT (2016) de España han sido parcial o totalmente aceptadas, aun cuando no necesariamente ejecutadas).

³⁶ Respecto de España la mayor parte de las condenas del TEDH se refieren a la no investigación de malos tratos en el momento de la detención policial (ALCÁCER, BELADIEZ y SANCHEZ TOMÁS, 2013; Pascual, 2016; Larrauri, 2021), si bien hay alguna sentencia referida a cuestiones de ejecución de la pena (Landa, 2012). Ver <https://www.mjusticia.gob.es/es/area-internacional/tribunal-europeo-derechos/jurisprudencia-tedh/asuntos-espana-sido-parte-convenio-europeo-derechos/articulo-prohibicion-tortura>

³⁷ Ver el caso Napier referido a la falta de acceso sanitario en las celdas, que el CPT incluyó en su crítica y luego el interno acudió a los tribunales, que le otorgaron compensación y motivaron que la administración tomara medidas para evitar recursos del resto de presos (VAN ZYL SMIT, 2010). También el TEDH condenó a España en el caso Cano Moya, 2017 y la Administración dictó la Instrucción I-13-19 para conceder el acceso del preso a su expediente.

6. Bibliografía

Eva AIZPURÚA y Mary ROGAN (2019) La situación de las prisiones y los centros de menores en España: Analizando las observaciones del CPT *Boletín Criminológico* (n.º 182) Artículo 1.

Rafael ALCÁCER, Margarita BELADÍEZ y José Miguel SÁNCHEZ TOMÁS (2013). *Conflicto y dialogo con Europa. Las condenas a España del TEDH*. Madrid, Civitas.

Avelina ALONSO DE ESCAMILLA (2019) Las nuevas competencias del Juez de Vigilancia Penitenciaria, *ADPCP*, Vol. LXXII.

Cormac BEHAN y Richard KIRKHAM (2016) Monitoring, Inspection and Complaints Adjudication in Prison: The Limits of Prison Accountability Frameworks, *The Howard Journal of Crime and Justice*, vol 55 (4): 432-454

Christine BICKNELL y Malcolm EVANS (2017) Monitoring Prisons: The Increasingly Complex Relationship Between International and Domestic Frameworks, en Tom DAEMS y Luc ROBERT (eds) *Europe in Prisons*, Palgrave Studies.

Sara CAROU (2017) El principio de legalidad en el Derecho penitenciario español, *InDret*, 4/2017.

Vicenta CERVELLÓ (2016) *Derecho Penitenciario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 4ª ed.

Gaëtan CLIQUENNOIS, Sonja SNACKEN y Dirk VAN ZYL SMIT (2021) Can European human rights instruments limit the power of the national state to punish? A tale of two Europes, *European Journal of Criminology*, vol 18 (1) 11-32.

CPT (2010) *The CPT standards*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010

CPT (1994) CPT/Inf (96) 9 [Part 2] Section 42/55. Date: 15/12/1994

CPT (2016) CPT/Inf (2017) 34/ Section: 2/41. Date: 06/04/2017.

Elaine CRAWLEY y Peter CRAWLEY (2007) Understanding prison officers: culture, cohesion and conflicts, en Jamie BENNETT, Ben CREWE y Azrini WAHIDIN (eds) *Understanding Prison Staff*, Willan.

Tom DAEMS (2013) Punishment and the Question of Europe, en Tom DAEMS, Dirk VAN ZYL SMIT y Sonja SNACKEN (eds) *European Penology?*, Hart, Oxford.

Tom DAEMS (2017) Slaves and Statutes: Torture Prevention in Contemporary Europe, *BJC*, (57): 627-643.

Cristina DAMBOEANU y Valentina PRICOPIE (2021) The path to human rights in Romania: Emergent voice(s) of legal mobilization in prisons, *European Journal of Criminology*, vol 18 (1) 120-139.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2019) *Informe Anual*. Volumen I. Informe de Gestión.

Carlos GARCÍA VALDÉS (2019) «Que cuarenta años no es nada»: Derecho Penitenciario español, antecedentes y Ley General Penitenciaria. *ADPCP*, Vol. LXXII.

Cristina GÜERRI (2020) *De carceleros y ayudantes*. Atelier, Barcelona.

Cristina GÜERRI y Elena LARRAURI (2021) ¿De qué se quejan las personas presas? (Falta de calidad de vida en prisión (en prensa).

Richard HARDING (2012) Regulating Prison Conditions: Some International Comparisons, en J.Petersilia y K. Reitz (eds) *The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections*, Oxford, OUP.

Nicholas HARDWICK (2016) Inspecting the Prison, en Y. Jewkes, J. Bennett, J. y B. Crewe (eds) *Handbook on Prisons*, 2º ed. London, Routledge.

HMIP (2019) *Inspection Framework*. March.

James JACOBS (1983) The prisoners' Rights Movement and Its Impacts, *New Perspectives on Prisons and Imprisonment*. Cornell University Press, Ithaca.

Robin WHITE y Clare OVEY (2010) *Jacobs, White & Ovey: The European Convention On Human Rights* 5th ed. Oxford, OUP.

Jon LANDA (2012) Ejecución de penas y principio de legalidad ante el TEDH. *Indret*, numero 4.

Elena LARRAURI (2021) 'A Dialogue with Europe, regarding Spanish Prisons' en K. Beyens, D. Humblet, H. Tubex, A.S. Vanhouche, y K. Verfaillie (2021) *Sonja Snacken: radicaal humanist; radical humanist, une humaniste radicale*, Brussel: ASP.

Iñaki LASAGABASTER (2019) Principio de legalidad y derechos fundamentales en las prisiones: sobre la categoría Relaciones de sujeción especial, *Jueces para la Democracia*, 94: 19-30

Liora LAZARUS (2006) Conceptions of Liberty Deprivation, *Modern Law Review*, 69 (5).

Stephen LIVINGSTONE (2000) Prisoners' rights in the context of the European Convention on Human Rights, *Punishment & Society*, vol 2 (3): 309-325.

Stephen LIVINGSTONE, Tim OWEN, Alison Mc DONALD (2008) *Prison Law*, Oxford, OUP, 4th edition.

MECANISMO NACIONAL PREVENCIÓN (2019) *Informe Anual*. Madrid.

Carmen NAVARRO (2019). *Ejecución de la pena privativa de libertad*. Ed. Juruá.

Anne OWERS (2006) The Protection of Prisoners' Rights in England and Wales, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 12:85-91

Esther PASCUAL (2016) Análisis del sistema penitenciario español a la luz de la legislación europea y propuestas de mejora, *Cuadernos Digitales de Formación*, numero 2.

Fernando REVIRIEGO (2008). *Los derechos de los reclusos en la jurisprudencia constitucional*. Madrid, Universitas.

Mary ROGAN (2019) Prison Inspection and Monitoring: The Need to reform European Law and Policy, *European Journal on Criminal Policy and Research*.

SGIP (2018) *Informe General*. Madrid.

Edward SIEH (1989) Less Eligibility: The Upper Limits of Penal Policy, *CJPR*, 3 (2):159-183.

SINDIC DE GREUGES (2007) *Informe Comparatiu Dels Sistemes Europeus*. Informe Extraordinari, Novembre.

SINDIC DE GREUGES (2020) *Informe del Mecanisme Català Prevenció de la Tortura*. Diciembre.

Jonathan SIMON (2018) Penal monitoring in the United States: lessons from the American experience and prospects for change. *Crime Law Soc Change* (2018) 70, pp. 161–173

Sonja SNACKEN (2020) Empirical Prisoners' Rights – Challenges and Risks of Proceduralisation of Dignity in Prison. En: Kirsten DRENKHANN, Christine MORGENSTERN e Ineke PRUIN (eds.) *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde - Festschrift für Frieder Dünkel zum 70.Geburtsdag*, Forum Verlag Godesberg, pp. 927-940.

Puerto SOLAR (2019) *El sistema penitenciario español en la encrucijada: una lectura penitenciaria de las últimas reformas penales*. Madrid, BOE.

Pieter SPIERENBURG (1984) *The Spectacle of Suffering*. Cambridge University Press, Cambridge.

Sophie VAN DER VALK y Mary ROGAN (2021) Experiencing human rights protections in prisons: The case of prison monitoring in Ireland, *European Journal of Criminology*, vol. 18 (1): 101-119.

Dirk VAN ZYL SMIT (2010) Regulation of Prison Conditions, *Crime and Justice*, vol. 39(1): 503-563.