

## Peticiones y quejas de las personas presas *Un primer acercamiento desde la normativa penitenciaria*

### Sumario

-  
*En este artículo queremos analizar la regulación del régimen de peticiones y quejas que la normativa penitenciaria pone a disposición de las personas presas. Se trata de un primer acercamiento que sirva para realizar el encuadre normativo del tema y como introducción teórica al más amplio estudio empírico que se está desarrollando. Para ello, en primer lugar, describiremos brevemente los derechos reconocidos en el ámbito penitenciario, entre los que se encuentra la posibilidad de realizar peticiones y quejas. A continuación describiremos la regulación de los instrumentos internacionales que nos afectan y el mecanismo de peticiones y quejas establecido en la LOGP y en el RP, su regulación, el ámbito objetivo, los procedimientos y los órganos competentes. Por último, trataremos de realizar algunas conclusiones y propuestas de mejora.*

### Abstract

-  
*This article analyses how requests and complaints of prisoners are regulated in Spanish prisons. This study will help to frame these rules and will introduce the theory behind ongoing empirical studies. Firstly, we describe prisoners' rights in Spanish prisons. Secondly, we describe the international regulations regarding requests and complaints. Thirdly we focus on the requests and complaints procedure established by the LOGP and the RP. Lastly, we present our findings and recommendations.*

**Title:** *Requests and complaints of prisoners in Spanish prisons*

-  
**Palabras clave:** *quejas, peticiones, prisión, calidad de vida, derecho penitenciario*  
**Keywords:** *complaints, requests, prison, quality of life, penitentiary law*

-  
**DOI:** 10.31009/InDret.2021.i4.09

4.2021

Recepción  
10/08/2021

-

Aceptación  
04/10/2021

-

## Índice

-

### **1. Introducción**

### **2. Los derechos de las personas presas y sus garantías**

2.1. Los derechos constitucionales y la relación de sujeción especial

2.2. Los derechos reconocidos en la legislación penitenciaria

### **3. Los instrumentos internacionales**

3.1. Los estándares mínimos de Naciones Unidas

3.2. Las Reglas Penitenciarias Europeas

### **4. El mecanismo de peticiones y quejas en el Derecho penitenciario español**

4.1. ¿De qué se pueden quejar las personas presas?

4.2. ¿A quién pueden dirigirse?

4.3. ¿Cuál es el procedimiento?

4.4. La intervención del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria

### **5. Conclusiones. Las peticiones y quejas como derecho y como garantía**

5.1. ¿Dónde estamos?

5.2. La importancia de contar con un mecanismo de P+Q adecuado.

5.3. Algunas claves para un mecanismo realmente eficaz

5.4. Un primer esbozo para una propuesta

### **6. Bibliografía**

-

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

## 1. Introducción\*

En este artículo queremos analizar la regulación del régimen de peticiones y quejas (en adelante, P+Q) que la normativa penitenciaria pone a disposición de las personas presas. Se trata de un primer acercamiento que sirva para realizar el encuadre normativo del tema y como introducción teórica al más amplio estudio empírico que se está realizando.

La materia ha sido objeto de atención por la doctrina penitenciaria en muy contadas ocasiones y, normalmente, para ocuparse de las problemáticas procesales que la confusa regulación del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria (en adelante, JVP) provoca.<sup>1</sup> Sin embargo, poco o nada se ha dicho sobre el recorrido de las peticiones y quejas de la población reclusa en el interior de la Administración penitenciaria, sobre el contenido de estas o las formas de interposición y resolución de las mismas.

En el ámbito internacional sí podemos encontrar estudios sobre los procedimientos para que la población reclusa realice peticiones o reclamaciones sobre la vida en prisión, pudiendo destacar los trabajos referidos al Reino Unido<sup>2</sup> o a Estados Unidos<sup>3</sup>.

En nuestro Estado vamos contando cada vez más con investigaciones empíricas en prisión, pudiendo destacar, entre las más recientes, las relacionadas con la percepción de la población reclusa sobre su calidad de vida,<sup>4</sup> el rol de los funcionarios<sup>5</sup> o los factores de normalización y reinserción<sup>6</sup>. Una recopilación de las más relevantes investigaciones podemos verla en MARTÍ con algunas incorporaciones en CUTIÑO *et al.*<sup>7</sup> De todas ellas podemos deducir factores o asuntos que afectan o condicionan la vida en prisión, problemas que pueden preocupar a los internos y que podrían motivar sus reclamaciones. Tal vez de los estudios más generales como los de RÍOS

---

\* Para contactar con el autor: scutray@upo.es. El artículo forma parte del Proyecto de Investigación «Mecanismos de Petición y Queja: Participación, Calidad de Vida y Legitimidad en Prisión PID2019-105042RB-I00», liderado por la profesora Elena Larrauri Pijoan. Debo agradecer a la profesora Larrauri los consejos, revisiones e inestimables aportaciones a este trabajo. Los errores que puedan contenerse son exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> SOLAR, *El sistema penitenciario español en la encrucijada: una lectura penitenciaria de las últimas reformas penales*, 2019, pp. 179 ss.

<sup>2</sup> BEHAN/KIRKHAM. «Monitoring, inspection and complaints adjudication in prison: the limits of prison accountability frameworks», *The Howard Journal of Crime and Justice* 55(4), 2016, pp. 432-454; BIRKINSHAW. «The Closed Society: Complaints Mechanisms and Disciplinary Proceedings in Prisons» *Northern Ireland Legal Quarterly*, 32, 1981, pp. 117-157; DOUGLAS. «Dealing with Prisoners' Grievances» *British Journal of Criminology*, 24(2), 1984, pp. 150-167.

<sup>3</sup> BIERIE. «Procedural justice and prison violence: Examining complaints among federal inmates (2000-2007)», *Psychology, Public Policy and Law*, 19(1), 2013, p.15; CALAVITA/JENNES. «Inside the Pyramid of Disputes: Naming Problems and Filing Grievances in California Prisons» *Social Problems*, 60(1), 2013, pp. 50-80.

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ-MENÉS/LARRAURI/GÜERRI. «Percepción de la calidad de vida en prisión. La importancia de una buena organización y un trato digno.» *Revista Internacional de Sociología*, 76(2), 2018; POZO-CUEVAS/NAVARRO-ARDOY/NAKAHIRA/CUTIÑO. «Cara a cara con la cárcel. La visión de los presos sobre sus condiciones de custodia y resocialización en un centro penitenciario.» *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 16, 2018.

<sup>5</sup> GÜERRI. *De carceleros y ayudantes. El rol de los funcionarios de interior en los centros penitenciarios españoles*, 2020.

<sup>6</sup> CID/PEDROSA/NAVARRO. «La experiencia del encarcelamiento en España.» *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 24, 2020, pp. 161-192.

<sup>7</sup> MARTÍ, «El estudio de la calidad de vida en prisión, una revisión bibliográfica de la investigación en España y principales planteamientos internacionales», *InDret*, 3, 2017, pp. 1-34; CUTIÑO *et al.*, «Percepción de los internos en prisión sobre sus relaciones con los funcionarios según el módulo de residencia.» *Revista General de Derecho Penal*, 31, 2019.

MARTÍN/CABRERA CABRERA o GALLEGO *et al.* son de los que más claramente podemos extraer temas concretos que resultan relevantes en la vida de las personas presas.<sup>8</sup> Sin embargo, ninguno de los trabajos anteriores se dedica directamente a analizar los procedimientos disponibles en el ámbito penitenciario para encauzar las reclamaciones y solicitudes de los internos ni específicamente al mecanismo de P+Q previsto en la normativa. De la misma manera, salvo obras más generales sobre Derecho penitenciario o manuales que realizan alguna referencia al tema,<sup>9</sup> no conocemos de la existencia de trabajos teóricos ni análisis jurídicos específicamente dirigidos a este instrumento.

El proyecto de investigación en el que se inscribe el trabajo aquí presentado está dirigido al estudio de estos mecanismos de petición y queja de la población penitenciaria desde distintas perspectivas. En concreto, de manera sucinta, podríamos resaltar tres objetivos del mismo:

- Conocer cuáles son las peticiones y quejas que realiza la población reclusa, tratando de describir, de esta forma, los aspectos que más preocupan o afectan a la vida en prisión.
- Analizar el funcionamiento del propio mecanismo de peticiones y quejas y las respuestas de la Administración Penitenciaria.
- Estudiar la supervisión que lleva a cabo la jurisdicción de vigilancia penitenciaria de estas respuestas administrativas a las peticiones y quejas presentadas.

Entendemos que el buen funcionamiento de estos mecanismos, la buena gestión de las reclamaciones que realiza la población reclusa y una respuesta adecuada a las mismas podría contribuir a una mejora de la percepción de la población sobre su calidad de vida y, por ello, de la legitimidad, reduciendo los conflictos. Además, esto podría ayudar en la descongestión de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria al resolver las reclamaciones de las personas presas de manera adecuada, ágil y eficaz.

El artículo intenta realizar una primera aproximación, que entendemos necesaria, a la normativa penitenciaria. No estamos sólo ante una descripción legislativa a efectos informativos, sino que resulta imprescindible presentar las contradicciones y la precariedad de esta regulación para poder explicar los problemas que nos estamos encontrando al tratar de delimitar el objeto de estudio, intentar obtener la información sobre estas peticiones y quejas y diferenciarlas de otros procedimientos para exigir los derechos de las personas en prisión.

Dentro del marco de este proyecto de investigación y, en función de los objetivos descritos, ya se ha publicado un primer trabajo sobre la supervisión de la prisión que nos señala el marco teórico en el que queremos movernos<sup>10</sup> y están pendientes de ser publicados algunos otros analizando el contenido de las P+Q, las opiniones de los letrados que asisten a la población reclusa, la percepción de los internos o la perspectiva de los JVP. El artículo actual trata de sistematizar la regulación penitenciaria que pueda afectar a los instrumentos con los que cuenta la población reclusa para realizar sus reclamaciones. Para ello, en primer lugar, describiremos brevemente los derechos reconocidos en el ámbito penitenciario, entre los que se encuentra la posibilidad de realizar peticiones y quejas. En el apartado tercero describiremos la regulación de los

<sup>8</sup> RÍOS MARTÍN/CABRERA CABRERA, *Mil voces presas*, 1998; CABRERA CABRERA/RÍOS MARTÍN, *Mirando el abismo. El régimen cerrado*, 2002; GALLEGO/CABRERA CABRERA/RÍOS MARTÍN/SEGOVIA, *Andar 1km en línea recta*, 2010.

<sup>9</sup> CERVELLÓ, *Derecho penitenciario*, 4ª edición, 2016, pp. 182 ss.

<sup>10</sup> LARRAURI, «La supervisión de la prisión. Derechos de los presos y calidad de vida», *InDret*, 3, 2021.

instrumentos internacionales que nos afectan y en el cuarto nos centraremos en el mecanismo de P+Q establecido en la LOGP y en el RP, su regulación, el ámbito objetivo, los procedimientos y los órganos competentes. Por último, presentaremos algunas conclusiones y unas provisionales propuestas de mejora.

## 2. Los derechos de las personas presas y sus garantías

### 2.1. Los derechos constitucionales y la relación de sujeción especial

El artículo 25.2 CE establece que las personas presas gozarán de todos los derechos reconocidos en el texto constitucional excepto los que puedan verse afectados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. No es este el lugar para un análisis más profundo del contenido de este precepto ni de sus implicaciones en el ámbito penitenciario, aunque es necesario hacer algunas rápidas consideraciones.

En principio, la población reclusa tiene reconocidos sus derechos constitucionales de manera parecida al resto de la sociedad. Como dice la propia Exposición de Motivos de la LOGP, «el principio inspirador del cumplimiento de las penas privativas de libertad será la consideración de que el interno es sujeto de derechos y no se halla excluido de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma». Por ello, se reconocen una serie de derechos que la Administración penitenciaria tiene el deber de tutelar y garantizar. De ahí la importancia de que esta Administración cuente con instrumentos para realizar dicha labor de tutela y garantía, supervisando que estos derechos son respetados. Como hemos visto, el art. 25.2 CE tan solo señala tres posibles límites a este reconocimiento de derechos: el contenido del fallo, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. De la interpretación que hagamos del contenido de estas tres indicaciones (sobre todo de la segunda de ellas, de carácter más subjetivo) va a depender en gran medida la mayor o menor extensión que demos al estatus jurídico del interno, a la protección de sus derechos y, por tanto, a sus posibilidades de reclamación o impugnación. El art. 3.1 LOGP describe esta fuente de limitación de los derechos como aquellos que sean incompatibles con el objeto de la detención o el cumplimiento de la condena.

La interpretación jurisprudencial ha usado estos términos para incluir como límites a los derechos de la población reclusa razones como la defensa del orden, la necesidad de prevenir delitos o el interés del tratamiento penitenciario, entre otros.<sup>11</sup> A esto habría que añadir el concepto de «derechos de aplicación progresiva, desarrollado por el TC para justificar la inefectividad ¿temporal? de ciertos derechos<sup>12</sup> y, con mayor repercusión en nuestro objeto de estudio, la «relación de sujeción especial».<sup>13</sup> Nuestro TC ha entendido que esta es la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre la población interna y la Administración penitenciaria, a pesar de que nada se dice en nuestra normativa sobre el particular. Ello ha sido

---

<sup>11</sup> RIVERA, La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos: la construcción de un ciudadano de segunda categoría, 1997.

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, la STC 17/1993, de 18 de enero, en lo que se refiere al derecho al trabajo reconocido también en el art. 25.2 CE.

<sup>13</sup> LASAGABASTER, *Las relaciones de sujeción especial*, 1994; SOLAR, «Análisis de dos resoluciones revolucionarias. Las SSTC de 27 de enero y 10 de febrero de 2020», *La Ley Penal*, 144, 2020, pp. 1-20.

así desde sus primeras sentencias<sup>14</sup> hasta las más actuales<sup>15</sup> y va a afectar en el ámbito penitenciario tanto al principio de legalidad como al ejercicio de los derechos y sus mecanismos de protección y garantía.

A todas estas razones deberíamos añadir la existencia de un derecho procesal escaso y confuso y la propia realidad de los centros penitenciarios. Todo esto justifica que algunos autores hablen de la construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría.<sup>16</sup> Esta situación conforma uno de los factores más importantes (tal vez el propio marco en el que se mueven todos los demás) para la restricción de derechos y el descuido de los intereses de la población reclusa, así como la precariedad de los mecanismos de defensa y queja.

## 2.2. Los derechos reconocidos en la legislación penitenciaria

Además de los derechos establecidos constitucionalmente, la normativa penitenciaria también reconoce expresamente una serie de derechos para las personas internas en establecimientos penitenciarios. La LOGP no contiene ningún Título específico para este tema, aunque en el Título preliminar podemos ver algunas referencias y, de la lectura del resto del texto, podríamos ir deduciendo una serie de derechos e intereses que deberían formar parte del estatus jurídico de la persona privada de libertad.

Así, del reconocimiento de la finalidad resocializadora (art. 1) y, de manera más clara, de la afirmación de que «La actividad penitenciaria se ejercerá respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena (...)» (art. 3) se derivarían una serie de consecuencias relacionadas con la necesidad de mantener unos estándares mínimos de calidad de vida en prisión, de reconocimiento de derechos e intereses o de protección de la dignidad. Estas se vincularían, de una manera al menos instrumental, con la necesidad de disponer de una serie de mecanismos que aseguren que la población reclusa pueda exigir el cumplimiento de estos mínimos, pueda quejarse por las situaciones o decisiones administrativas que les afecten o solicitar la mejora de sus condiciones para conseguir un reconocimiento pleno de sus derechos.

En este mismo Título preliminar, se reconoce en el art. 3.2 que «Los internos podrán ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena». Se realiza aquí un reconocimiento genérico a todos los derechos de forma similar a como hemos visto en el texto constitucional, con una redacción algo diferente y, a nuestro juicio, más precisa aunque aún necesitada de concreción en lo que se refiere a la posibilidad de

---

<sup>14</sup> Ver SSTC 120/1990, 137/1990 y 67/1991.

<sup>15</sup> En la STC 6/2020 de 27 de enero, en la que se analiza la libertad de expresión e información de un interno al que se denegó la comunicación con un periodista, se identifican los límites que hemos visto del art. 25.2 con la existencia de una relación de sujeción especial (F.J. 3.A) aunque ya sí se reconoce que debe existir una previsión legal que sirva de base para la limitación de estos derechos (FJ, 3.A.b). Las consecuencias de esta sentencia en la forma de entender la relación de sujeción especial pueden verse en SOLAR, «Análisis de dos resoluciones revolucionarias. Las SSTC de 27 de enero y 10 de febrero de 2020», *La Ley Penal*, nº144, 2020, pp. 1-20.

<sup>16</sup> RIVERA. *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos: la construcción de un ciudadano de segunda categoría*, 1997.

establecer límites<sup>17</sup>. Además, también en este artículo y en el sexto se reconocen algunos derechos concretos, lo que parece otorgarles un significado especial dentro de todo el catálogo: «vida, integridad y salud» (art. 3.4), «ser designado por su propio nombre» (art. 3.5) y no ser «sometido a malos tratos de palabra o de obra» (art. 6).

El Reglamento Penitenciario (RP) es más claro y directo en el asunto. Dentro del Título I «Disposiciones Generales», recoge un Capítulo II expresamente dirigido a los «Derechos y deberes de los internos. Así, el art. 4, tras indicar en su primer apartado que «la actividad penitenciaria se ejercerá respetando la personalidad de los internos y los derechos e intereses legítimos de los mismos no afectados por la condena (...)», en su apartado 2 nos ofrece un listado de los derechos que «tendrán» las personas reclusas. Podemos ver contemplados expresamente el derecho a la vida, integridad y salud (a), el derecho al respeto a la dignidad y la intimidad (b), el derecho al ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (c) y el derecho a un trabajo remunerado (f), todos ellos ya reconocidos directamente por la Constitución<sup>18</sup>. En las siguientes letras del art. 4.2 RP se recogen otra serie de derechos que, aunque en algunos casos podamos relacionar con otros intereses protegidos constitucionalmente, no son propiamente derechos fundamentales sino creados por el propio legislador penitenciario. De cualquier manera, ello no debería privarles de fuerza ni ser devaluados a simples beneficios de concesión discrecional por parte de la Administración, como sucede en ocasiones.

Aquí encontramos los siguientes:

- d) Derecho de los penados al tratamiento penitenciario y a las medidas que se les programen con el fin de asegurar el éxito del mismo.
- e) Derecho a las relaciones con el exterior previstas en la legislación.
- g) Derecho a acceder y disfrutar de las prestaciones públicas que pudieran corresponderles.
- h) Derecho a los beneficios penitenciarios previstos en la legislación.
- i) Derecho a participar en las actividades del centro.
- j) Derecho a formular peticiones y quejas ante las autoridades penitenciarias, judiciales, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal, así como a dirigirse a las autoridades competentes y a utilizar los medios de defensa de sus derechos e intereses legítimos a que se refiere el capítulo V del Título II de este Reglamento.
- k) Derecho a recibir información personal y actualizada de su situación procesal y penitenciaria.

---

<sup>17</sup> Podríamos entender que, en el reconocimiento a los derechos políticos, se incluiría el de petición individual y colectiva (art. 29 CE) aunque al hacer, como veremos, el art. 4.2 j RP una referencia explícita al derecho a formular peticiones y quejas, podríamos pensar que el mundo penitenciario estaría excluido del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, en virtud del art. 3 que establece que «No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley.» Aunque, como veremos, no existe un procedimiento correctamente desarrollado en la legislación penitenciaria, podríamos entender que el derecho de petición de las personas presas puede ejercerse a través de los trámites establecidos en esta normativa propia y no en aplicación directa del derecho de petición constitucional.

<sup>18</sup> El derecho a la vida, a la integridad y a la salud se reconoce en el art. 15 CE, la dignidad de la persona se reconoce como un fundamento del orden político en el art. 10 CE, el derecho a la intimidad en el art. 18 CE, el derecho al trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social se reconoce para las personas privadas de libertad en el propio art. 25.2 CE y la referencia a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales la entendemos referida al resto de derechos de este tipo reconocidos a lo largo del texto constitucional.

Como vemos, el art. 4.j. RP reconoce el derecho a formular peticiones y quejas ante las autoridades penitenciarias, judiciales, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal, así como a dirigirse a las autoridades, y remite al Capítulo V «Información, quejas y recursos», del Título II «De la organización general», para su regulación<sup>19</sup>.

En resumen, contamos con un catálogo de derechos, con la afirmación de que los internos son sujetos de derecho en plenitud de condiciones y siguen formando parte de la sociedad (aunque con las restricciones legales que hemos mencionado) y contamos entre estos derechos con uno específico para petitionar o reclamar a las autoridades competentes en defensa de sus derechos e intereses legítimos. El procedimiento para poner en marcha estos instrumentos de defensa sería, en principio, el regulado en el Capítulo V del Título II RP.

Por último, en el extenso Título II de la LOGP referido al régimen penitenciario, encontramos un Capítulo VII llamado «Información, quejas y recursos» aunque de contenido muy reducido. Así, en el art. 50 se reconoce este derecho: «Los internos tienen derecho a formular peticiones y quejas relativas a su tratamiento o al régimen del establecimiento ante el Director o persona que lo represente» (art. 50.1) y se realizan algunas indicaciones procedimentales, como veremos más adelante. Por tanto, también se regula un instrumento para la protección de estos intereses además de la creación del JVP a la que se dedica un título completo (Título V, arts. 76 y ss.) y que se configura en nuestro sistema penitenciario como el elemento clave en la defensa de los derechos de la población reclusa y la supervisión de la actuación administrativa.

Por consiguiente, aparece claramente consagrado en nuestra normativa la existencia de un derecho de las personas presas a formular peticiones y quejas a las autoridades sobre asuntos de su competencia. Además, se trata de un «derecho instrumental» que permite hacer valer el resto de los derechos de los presos, lo que hace que su estudio sea especialmente relevante para determinar cuáles son los asuntos que más interés o preocupación despiertan en la población reclusa y como de eficaz es la defensa de los derechos reconocidos legalmente.

### 3. Los instrumentos internacionales

Las P+Q se reconocen como derecho, no solo en la LOGP y en el RP sino también en la normativa internacional. Podemos encontrar este reconocimiento en varios instrumentos internacionales firmados por España pero vamos a detenernos en el análisis y la evolución de los dos más relevantes, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que constituyen unos estándares mínimos fijados por Naciones Unidas a nivel mundial, y las Reglas Penitenciarias Europeas que se circunscribirían al ámbito de los países del Consejo de Europa. Posteriormente, tendríamos que comprobar si nuestra normativa interna cumple satisfactoriamente con estos estándares internacionales.

---

<sup>19</sup> Al usar la expresión «así como» y la conjunción «y» entre la referencia a las peticiones y quejas y la referencia a la posibilidad de utilizar los medios de defensa de sus derechos e intereses legítimos», podría parecer que la remisión al capítulo V del Título II solo se aplicara a estos últimos y que estamos ante dos derechos diferentes que necesitan procedimientos específicos. Sin embargo, la regulación de este capítulo, que se refiere a las peticiones y quejas expresamente, restaría sentido a esta interpretación literal, por lo que debemos achacarlo a un simple problema de redacción.

### 3.1. Los estándares mínimos de Naciones Unidas

En las originales Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955, ya se contenía un apartado de *Información y derecho a queja de los reclusos* que incluía las reglas 35 a 39<sup>20</sup>. En la regla 35 se regulaba el derecho de los internos a recibir información escrita sobre el régimen y las reglas disciplinarias, así como «*los medios autorizados para informarse y formular quejas*». La regla 36 recogía específicamente el derecho a presentar peticiones y quejas:

36.1) Todo recluso deberá tener en cada día laborable la oportunidad de presentar peticiones o quejas al director del establecimiento o al funcionario autorizado para representarle.

36.2) Las peticiones o quejas podrán ser presentadas al inspector de prisiones durante su inspección. El recluso podrá hablar con el inspector o con cualquier otro funcionario encargado de inspeccionar, sin que el director o cualquier otro recluso miembro del personal del establecimiento se hallen presentes.

36.3) Todo recluso estará autorizado para dirigir por la vía prescrita sin censura en cuanto al fondo, pero en debida forma, una petición o queja a la administración penitenciaria central, a la autoridad judicial o a cualquier otra autoridad competente.

36.4) A menos que una solicitud o queja sea evidentemente temeraria o desprovista de fundamento, la misma deberá ser examinada sin demora, dándose respuesta al recluso en su debido tiempo.

Así, podemos ver que se preveían tres instrumentos diferenciados para hacer llegar las reclamaciones. En primer lugar, la oportunidad de presentar P+Q en un procedimiento interno del propio establecimiento penitenciario, pudiendo dirigirse el interno al director del centro o al funcionario que lo represente (36.1). Una segunda herramienta sería acudir al inspector de prisiones durante las inspecciones que se realicen (36.2). Este mecanismo de supervisión, previsto en la regla 55, sería el encargado de inspeccionar regularmente los establecimientos y servicios penitenciarios y velar por que estos se conduzcan conforme a la normativa y con la finalidad de alcanzar sus objetivos<sup>21</sup>. Es decir, estaba previsto un mecanismo de supervisión de la actividad penitenciaria que constituiría otra forma de protección y defensa de los derechos de las personas presas pero al que, además, se podrían dirigir directamente P+Q en el curso de sus periódicas inspecciones. En tercer lugar, también se prescribía que se autorizara a la población reclusa a dirigir directamente sus P+Q a la administración penitenciaria central, a la autoridad judicial o a cualquier otra autoridad competente (36.3). Por tanto, y siempre que se respetaran los requisitos formales, el interno debía tener acceso a otras autoridades de control y supervisión más allá de los órganos internos del establecimiento penitenciario. En este caso se establecía además que no podía haber «censura en cuanto al fondo», por lo que podía elevarse a estas autoridades cualquier reclamación sobre cualquier tema y (se entiende que) los órganos o personas que la recibieran deberían haberla remitido a estas autoridades sin posibilidad de controlar el asunto en concreto al que se hubiese referido.

<sup>20</sup> <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/treatmentofprisoners.aspx>

<sup>21</sup> «55. Inspectores calificados y experimentados, designados por una autoridad competente, inspeccionarán regularmente los establecimientos y servicios penitenciarios. Velarán en particular por que estos establecimientos se administren conforme a las leyes y los reglamentos en vigor y con la finalidad de alcanzar los objetivos de los servicios penitenciarios y correccionales.»

El esquema básico de esta regulación ha sido mantenido hasta la actualidad y replicado en otros instrumentos internacionales, aunque el sistema ha ido actualizándose y desarrollándose más detalladamente. Las Reglas Mandela introducen algunas novedades incluyendo en el apartado *Información y derecho de queja de los reclusos* cuatro reglas en vez de la dos anteriores y haciendo referencia a esta temática en otros lugares<sup>22</sup>. Ya en el propio preámbulo, la Asamblea General dice: «Teniendo presente que, en su resolución 68/190, tomó en consideración las recomendaciones del Grupo de Expertos relativas a aquellas cuestiones y reglas de las Reglas Mínimas que se habían seleccionado para su posible revisión, en las siguientes esferas», citando en su apartado g) «Las quejas y las inspecciones independientes (reglas 36 y 55)». Es decir, precisamente la materia que estamos tratando es una de las que se subrayan como relevantes para la revisión de las Reglas. Vemos, además, que ya en los primeros artículos, dentro del apartado de «*Gestión de los expedientes de los reclusos*», se incluye una referencia de gran importancia al tema que nos ocupa, estableciendo la Regla 8 que «En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente, según proceda, durante el período de reclusión: d) Peticiones y quejas, incluidas las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a menos que sean de naturaleza confidencial». Esta mención no aparece en nuestra normativa penitenciaria interna por lo que habrá que comprobar a lo largo de nuestra investigación si es respetada en la práctica de nuestro sistema penitenciario.

El grueso del contenido de la materia se regula en las Reglas Mandela de la siguiente forma:

#### Regla 54

Todo recluso recibirá con prontitud, en el momento de su ingreso, información escrita acerca de lo siguiente:

- a) La legislación penitenciaria y el reglamento penitenciario aplicable;
- b) Sus derechos, incluidos los métodos autorizados para informarse, el acceso a asesoramiento jurídico, incluso por medio de programas de asistencia jurídica, y los procedimientos para formular peticiones o quejas;
- c) Sus obligaciones, incluidas las sanciones disciplinarias aplicables;
- d) Toda otra cuestión necesaria para su adaptación a la vida en prisión.

#### Regla 56

1. Todo recluso tendrá cada día la oportunidad de presentar peticiones o quejas al director del establecimiento penitenciario o al funcionario penitenciario autorizado a representarlo.
2. Las peticiones o quejas podrán presentarse al inspector de prisiones durante sus inspecciones. El recluso podrá hablar libremente y con plena confidencialidad con el inspector o con cualquier otro funcionario encargado de inspeccionar, sin que el director ni cualquier otro funcionario del establecimiento se hallen presentes.
3. Todo recluso estará autorizado a dirigir, sin censura en cuanto al fondo, una petición o queja sobre su tratamiento a la administración penitenciaria central y a la autoridad judicial o cualquier otra autoridad competente, incluidas las autoridades con facultades en materia de revisión o recurso.
4. Los derechos a que se refieren los párrafos 1 a 3 de esta regla se extenderán al asesor jurídico del recluso. Cuando ni el recluso ni su asesor jurídico puedan ejercerlos, se extenderán a un familiar del recluso o a cualquier otra persona que tenga conocimiento del caso.

---

<sup>22</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015. Puede consultarse en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>.

## Regla 57

1. Toda petición o queja se examinará cuanto antes y recibirá una pronta respuesta. Si la petición o queja es desestimada, o en caso de retraso injustificado, el interesado tendrá derecho a presentarla ante un juez u otra autoridad.
2. Se contará con salvaguardias que garanticen a los reclusos la posibilidad de presentar peticiones o quejas de forma segura y, si así lo solicita el interesado, confidencial. Ni el recluso ni las personas mencionadas en el párrafo 4 de la regla 56 quedarán expuestos a represalias, intimidación u otras consecuencias negativas por haber presentado una petición o queja.
3. Las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se tramitarán con prontitud y darán lugar a una investigación rápida e imparcial a cargo de una autoridad nacional independiente de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 de la regla 71.

La regulación actual es más detallada que la anterior, pero mantiene sus ideas fundamentales; la necesidad de disponer de mecanismos de presentación de P+Q incluyendo esa triple instancia: instrumento interno del establecimiento, inspección (organismo periódico de supervisión) y autoridades externas al centro, ya sea la propia administración penitenciaria central, la autoridad judicial u otras autoridades competentes.

En el primer mecanismo vemos poco cambio más allá de la eliminación del término «laborable» en los días en que se pueden presentar P+Q al director o al funcionario autorizado a representarle. En el segundo mecanismo al que los internos pueden elevar sus P+Q, es decir, a los inspectores cuando estén realizando esta labor de supervisión, se añaden los calificativos *libremente y con plena confidencialidad* a sumar a la idea ya prevista de que estas reclamaciones puedan realizarse sin que se halle presente otro personal penitenciario del centro. La tercera posibilidad para realizar una P+Q sí ha sufrido alguna modificación más significativa en su regulación. Se sigue manteniendo la referencia a la administración penitenciaria central, a la autoridad judicial y a otras autoridades competentes, pero se hace una mención expresa a la inclusión, entre estas, de las autoridades con facultades en materia de revisión o recurso. Por otro lado, se eliminan las alusiones a cuestiones procedimentales («por la vía prescrita», «en debida forma») lo que, a nuestro juicio, es una apuesta por la desformalización y por la flexibilidad de los trámites. Sin embargo, en cuanto al ámbito material, se cita expresamente que se trate de cuestiones «sobre su tratamiento» lo que puede generar dudas sobre si se está limitando el alcance de este instrumento al control solo de determinados asuntos. De cualquier manera, se mantiene un elemento imprescindible como es la imposibilidad de realizar una «censura en cuanto al fondo», lo que indica que debe existir algún tipo de instancia a la que puedan acudir los internos sin posibilidad de que la cuestión sea filtrada por el propio centro.

La actualización de 2015 a través de estas Reglas Mandela contiene otras novedades importantes. En la propia Regla 56, por ejemplo, se reconoce al asesor jurídico del recluso el derecho a presentar estas P+Q y, si ninguno de estos dos pudiera, también al familiar del recluso e, incluso, a cualquier otra persona que tenga conocimiento del caso (56.4). La extensión de las personas con legitimación nos parece muy acertada pues cuestiones como la propia situación de privación de libertad, el aislamiento de los establecimientos o las relaciones asimétricas de poder que se dan en el medio penitenciario, entre otras, pueden limitar las posibilidades para la presentación de la petición o queja por el interno afectado.

En la Regla 57 se desarrollan algunas ideas que también nos parecen acertadas. Se mantiene la obligación de respuesta a las P+Q pero se ha eliminado el requisito de que esta «solicitud o queja» no «sea evidentemente temeraria o desprovista de fundamento», que podía posibilitar el filtro de

las autoridades penitenciarias. Ahora se establece que todas deberán ser «examinadas cuanto antes» y recibir «una pronta respuesta» y, además, se prevé que, en caso de que sea desestimada o que haya un retraso injustificado en la respuesta, se tenga el derecho a presentarla ante un juez u otra autoridad (57.1). Es decir que, incluso en los supuestos en el que el mecanismo de resolución sea exclusivamente administrativo, los Estados deben prever algún procedimiento de revisión (entendemos que externo) para los casos de desestimación de las P+Q.

Además, el apartado segundo de esta misma Regla subraya la protección y posibilidad de confidencialidad de la persona que presenta la petición o queja, instando a que se cuenten con «salvaguardias que garanticen» una presentación segura y, si así se solicita, confidencial, y obligando a que ninguna de estas personas sean objeto de represalias, intimidación u otras consecuencias negativas. Se trata este de uno de los asuntos más importantes pues es la garantía de que los mecanismos de P+Q funcionen eficazmente, la población reclusa tenga confianza en ellos y los use para dar a conocer sus intereses o reclamar ante lo que perciban como vulneraciones de derechos. Sin estas salvaguardias ningún mecanismo, por bien regulado que esté, podrá ser eficaz en la protección de los derechos de los internos y en la mejora de su calidad de vida.

Por último, la Regla 57.3 realiza una mención especial a las denuncias por torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, exigiendo una tramitación pronta que dé lugar a una investigación rápida e imparcial por una autoridad independiente, remitiendo a la regulación de la Regla 71.1 y 2 que trata de las investigaciones independientes en estos y otros casos. La gravedad de estos asuntos y la celeridad que requiere la respuesta exige una tramitación diferente más allá de los mecanismos genéricos que queremos analizar en este trabajo.

El Manual de Buena Práctica Penitenciaria (en adelante, el Manual)<sup>23</sup> realizado por *Penal Reform International* para la interpretación de las reglas de 1955, «en un intento de explicar el significado en la práctica diaria y en las políticas» de estas reglas, ya incluía muchas de estas novedades que luego se han introducido en las actuales Reglas Mandela de 2015.<sup>24</sup>

En su sección II, «*Debido proceso y quejas*» se establecía, por ejemplo, que las palabras «temeraria» y «desprovista de fundamento» de la Regla 36, «no están definidas y son, por lo tanto, arbitrarias» (párrafo 12) ya que resulta «dañino para la integridad del trámite de quejas (...) y para la confianza del recluso en este» la posibilidad de que los funcionarios desechen algunas quejas antes de ser investigadas. Por tanto, el establecimiento penitenciario «debe considerar todas las quejas presentadas por los presos, y los funcionarios deben considerar esto como parte de su responsabilidad básica», siendo «particularmente importante que todas las quejas las investigue un cuerpo de quejas independiente, el cual debe decidir si estas quejas son frívolas o infundadas» (párrafo 17).

Además, también se recomienda animar a los reclusos «para que comuniquen a la administración del recinto penal cualquier dificultad que tengan, asegurando que sus quejas se traten en forma

---

<sup>23</sup> Hemos seguido aquí la versión de 1998 en español, traducida del original en inglés publicado por *Penal Reform International* en 1997, realizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos con apoyo del Ministerio de Justicia de los Países Bajos.

<sup>24</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 1998, pp. 39 ss.

sería», entendiendo que sería útil establecer un sistema participativo de los internos para generar ideas para el funcionamiento del establecimiento (párrafo 14). La población presa debe tener confianza para comunicarse con las autoridades del establecimiento, no debiendo ser amedrentada ninguna persona para que no presente una queja, de manera que «el personal tiene el deber de escuchar estas quejas en una atmósfera lo más relajada y amistosa posible» (párrafo 15). El miedo a las represalias es un importante freno a la interposición de quejas por parte de los internos por lo que el Manual recuerda la importancia de que estos cuenten con vías confidenciales para presentar sus reclamaciones y establece que es esencial, para asegurar la confianza de los presos, que «puedan formular quejas escritas confidenciales a una persona o institución independiente de la administración del recinto penal, como el defensor del establecimiento, un juez o magistrado» (párrafo 16).

En este mismo Manual también se recomienda ampliar la legitimación para presentar quejas a las familias, los abogados e incluso visitantes voluntarios de los centros u oenegés (párrafo 18), así como informar a los internos de la posibilidad de realizar reclamaciones contra otros profesionales, citando explícitamente abogados y profesionales de la salud, que no observen las normas prácticas o éticas adecuadas (párrafo 19).

Por último, en el Manual se recogen una serie de indicaciones referidas al mecanismo que debe tramitar las P+Q. Así, el párrafo 20 reconoce una interesante posibilidad ya que todas las quejas no tienen por qué requerir una «consideración y respuesta formal». De manera que, en la práctica, el propio personal del centro penitenciario podrá resolver la mayoría de estas reclamaciones a través del cumplimiento de sus tareas cotidianas y pasar al director de la prisión las «quejas más serias». El peligro de esta recomendación es nuevamente que sirva de filtro que inadmita de facto las quejas, las deseche o las deje sin respuesta, aunque si dejamos abierta la posibilidad de elevar la queja a otro órgano de revisión cuando el interno no la entienda resuelta adecuadamente, parece que estamos ante un *funcionamiento de sentido común*<sup>25</sup>. Entiende también el grupo de expertos que redacta esta guía que sería beneficioso ofrecer la posibilidad de elevar «quejas y peticiones a agencias externas voluntarias y no-gubernamentales, en cuanto a temas sobre los cuales el recinto penal es incapaz de ofrecer ayuda inmediata» (párrafo 21).

En el año 2018, esta misma organización, *Penal Reform International*, realizó otra Guía Orientativa sobre la actualización de las Reglas de 2015 en la que podemos ver con mayor desarrollo la importancia que se da a los mecanismos de peticiones y quejas<sup>26</sup>. En este caso, el trabajo se produce en colaboración con el programa contra la tortura de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE<sup>27</sup> y tras varias reuniones de expertos y representantes de distintas oficinas de Naciones Unidas, el Comité de Prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT) y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

En esta Guía encontramos un interesante resumen de las razones por las que es importante para un sistema penitenciario contar con un sistema efectivo de peticiones y quejas, una identificación de los obstáculos que producen que los internos no realicen estas reclamaciones,

---

<sup>25</sup> Si un interno, por ejemplo, realiza una reclamación sobre el mal funcionamiento de la calefacción en su módulo, el funcionario encargado de tramitarla podría resolverla directamente enviando a alguien de mantenimiento para que repare la avería.

<sup>26</sup> <https://www.penalreform.org/resource/guidance-document-on-the-nelson-mandela-rules/>

<sup>27</sup> <https://www.osce.org/odihr>

un análisis de las condiciones para tener un buen sistema de P+Q y, por último, una descripción detallada y gráfica de un mecanismo con tres niveles de respuesta en función de la gravedad de los asuntos tratados<sup>28</sup>.

Además, en este documento podemos ver dos ejemplos de experiencias que pueden servirnos de guía. En primer lugar, las actuaciones del *Prisons and Probation Ombudsman Institution (PPO)* de Inglaterra y Gales, a partir de una investigación realizada en 2015, para incrementar la remisión de quejas a esta institución entre las mujeres y los jóvenes en prisión.<sup>29</sup> Y, en segundo lugar, el programa *Peer Mentorship* entre mujeres presas de Canadá en el que se asisten entre ellas para hacer frente a sus problemas.<sup>30</sup>

En este mismo ámbito de Naciones Unidas, el *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* también hace mención al derecho de petición y queja de la población reclusa<sup>31</sup>. Así, tras afirmar en el Principio 13 que la autoridades deberán informar a las personas en prisión de sus derechos y la manera de ejercerlos, establecen en el Principio 19 que «los lugares de detención serán visitados regularmente por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención o prisión», reconociendo la necesidad de contar con un mecanismo de inspección con el que las personas presas puedan «comunicarse libremente y en régimen de absoluta confidencialidad» (19.2).

Sin embargo, será en el Principio 33 donde encontremos el derecho a presentar P+Q, aunque en este caso se habla, en la versión oficial en español, de peticiones o recursos<sup>32</sup>. El contenido de este principio es el siguiente:

1. La persona detenida o presa o su abogado tendrá derecho a presentar a las autoridades encargadas de la administración del lugar de detención y a las autoridades superiores y, de ser necesario, a las autoridades competentes que tengan atribuciones fiscalizadoras o correctivas una petición o un recurso por el trato de que haya sido objeto, en particular en caso de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>28</sup> El mecanismo que presenta PRI con un nivel informal para quejas cotidianas, otro más formal para reclamaciones más serias y uno específico para las relacionadas con torturas o malos tratos, a nuestro juicio, no es exactamente el sistema que sugieren las Reglas Mandela, aunque ambos son compatibles. PENAL REFORM INTERNATIONAL. *Guidance document on the Nelson Mandela Rules*, 2018, pp. 31 ss.

<sup>29</sup> PENAL REFORM INTERNATIONAL. *Guidance document on the Nelson Mandela Rules*, 2018, p. 33.

<sup>30</sup> PENAL REFORM INTERNATIONAL. *Guidance document on the Nelson Mandela Rules*, 2018, p. 35.

<sup>31</sup> Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, puede consultarse en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx>

<sup>32</sup> Como puede verse en <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx> en la versión en inglés se usa la misma denominación que hemos visto en otros instrumentos internacionales, *requests and complaints*, es decir peticiones y quejas. La diferencia que veremos más adelante que realiza la normativa española al usar el término «recurso» solo para determinados procedimientos judiciales puede inducirnos a error cuando la traducción de estos instrumentos al español use este término, pero entendemos que no hay una diferencia sustancial y estos mecanismos establecidos en la normativa internacional pueden referirse tanto a unos como a otros. En definitiva, se trata de que las personas presas tengan acceso a un sistema para hacer llegar sus reclamaciones o comunicar cualquier información, ya sea a las autoridades penitenciarias o judiciales, independientemente del concepto usado. Para no generar más confusión, en este trabajo usaremos siempre la denominación «peticiones y quejas» y dejaremos el término «recurso» solo para los casos en que nuestra normativa penitenciaria usa esta denominación específica, dando una competencia especial al JVP. Mas adelante veremos que en la traducción de otros instrumentos se usa el término «solicitud» en lugar de «petición».

2. Los derechos que confiere el párrafo 1 del presente principio, podrán ser ejercidos por un familiar de la persona presa o detenida o por otra persona que tenga conocimiento del caso cuando ni la persona presa o detenida ni su abogado tengan posibilidades de ejercerlos.
3. La petición o recurso serán confidenciales si así lo pidiera el recurrente.
4. Toda petición o recurso serán examinados sin dilación y contestados sin demora injustificada. Si la petición o recurso fueren rechazados o hubiere un retraso excesivo, el recurrente tendrá derecho a presentar una petición o recurso ante un juez u otra autoridad. Ni las personas detenidas o presas ni los recurrentes sufrirán perjuicios por haber presentado una petición o recurso de conformidad con el párrafo 1 del presente principio.

Como vemos, a pesar de la distinta denominación en español, estamos ante un mecanismo similar al que estudiamos. La legitimación la tienen tanto la persona presa y su abogado como los familiares o cualquier otra persona que tenga conocimiento. El ámbito objetivo se circunscribe a cuestiones relacionadas con el trato recibido, aunque este concepto es tan amplio que podría abarcar gran parte de la actividad penitenciaria. Se reconoce la posibilidad de realizar la petición de manera confidencial y estas deberán ser examinadas sin dilación y obtener una respuesta en un plazo adecuado. Además, también prevé este Principio que, en caso de que las peticiones o recursos sean rechazados o hubiera un retraso excesivo, se tenga la posibilidad de dirigirse a un juez y a otra autoridad, se entiende que externa o independiente del establecimiento o de la autoridad a la que se dirigiera la primera petición o recurso, es decir, una autoridad de revisión o control.

### 3.2. Las Reglas Penitenciarias Europeas

En el ámbito europeo también encontramos normas que recogen la necesidad de los sistemas penitenciarios de contar con un trámite de resolución de las peticiones y quejas de las personas presas. Ya en 1973, en el seno del *Consejo de Europa*, el *Comité de Ministros adoptó la Resolución (73) 5, de 19 de enero de 1973 con las reglas mínimas estandarizadas para el tratamiento de los prisioneros, siguiendo la estela de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas* que, como se dice, debían ser adaptadas a los cambios ocurridos en esos años y al punto de vista europeo.

Estas recogían un apartado, *Information to and complaints by prisoners* (reglas 35 y 36) donde se trataba la materia aquí estudiada, que prácticamente reproducen las Reglas 35 y 36 de Naciones Unidas, y también contaban ya en ese momento con un apartado dedicado a *Inspection and control* con la regla 56, en la que se establecía la necesidad de contar con un sistema de supervisión e inspección de las prisiones.

Ante los significativos cambios sociales y en el tratamiento y organización de las prisiones, el Comité de Ministros del Consejo de Europa entiende necesario reformular las anteriores reglas y adopta la *Recomendación nº R (87) 3, de 12 de febrero de 1987, sobre las Reglas Penitenciarias Europeas* (en adelante RPE 1987), por primera vez llamadas de esta manera<sup>35</sup>. A pesar de que estas reglas son más completas que las anteriores, en la materia que nos compete se observan pocos cambios (más en el lenguaje utilizado que en el contenido). Así en las reglas 41 y 42, en el apartado *Information to, and complaints by, prisoners*, se sigue recomendando ofrecer información a los presos sobre el derecho a realizar peticiones y quejas y estableciendo las mismas tres vías

---

<sup>35</sup> En el original en inglés, *European Prison Rules*, cuya traducción más acertada tal vez debiera ser Reglas Europeas de Prisión.

de hacerlas llegar: al director o funcionario autorizado (42.1), al inspector en el curso de una inspección (42.2) y a la administración central, la autoridad judicial u otras autoridades (42.3).

Una novedad de las RPE 1987 es la eliminación de los ambiguos e indeterminados términos que aparecían en la regla 36.4 («*Unless it is obviously frivolous or groundless*») que, como vimos en los comentarios a las Reglas Mínimas de 1955, podrían servir de argumento para desechar quejas, no tramitarlas o no responderlas de manera adecuada si, a juicio del funcionario que la recibe, fueran infundadas. Ahora, en las RPE 1987 se establece la obligación de contestar a todas sin dilación (Regla 42.4).

Estas reglas fueron reemplazadas por la *Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas*<sup>34</sup>, instrumento vigente en la actualidad<sup>35</sup> aunque con una última actualización en el año 2020, con cambios significativos en nuestro objeto de estudio (en adelante, RPE)<sup>36</sup>. Ya en sus *Principios Fundamentales* se establece que: «9. Todas las prisiones estarán sujetas a inspecciones gubernamentales regulares y al control por parte de una autoridad independiente.» Se ha dividido la regulación de la información y la de las P+Q, aunque en la primera no se cita expresamente la información sobre la posibilidad de realizar solicitudes o quejas y tan solo se dice, genéricamente, que se informará de los «derechos y obligaciones en prisión» (Regla 30.1).

El apartado *Solicitudes y quejas*<sup>37</sup> recoge la Regla 70 con una regulación mucho más detallada que los instrumentos anteriores<sup>38</sup>:

70.1 Los internos deberán tener la oportunidad de presentar, sin censura, peticiones o quejas al director de la prisión o a otra autoridad del sistema penitenciario y a una autoridad judicial u otra autoridad de control independiente y de apelación.

<sup>34</sup> Adoptada por el Comité de Ministros el 11 de enero de 2006, a raíz de la 952 reunión de delegados de ministros. Pueden consultarse en <https://rm.coe.int/16804cc2f1>

<sup>35</sup> Una versión en castellano de estas reglas puede consultarse en: [http://ceife.gencat.cat/web/.content/home/recerca/recce/Reglas\\_Penitenciarias\\_Europeas\\_Actualizacion\\_2020\\_E\\_S.pdf](http://ceife.gencat.cat/web/.content/home/recerca/recce/Reglas_Penitenciarias_Europeas_Actualizacion_2020_E_S.pdf)

<sup>36</sup> Un análisis de los cambios más significativos de la nueva versión de las RPE en CUTIÑO, *Reglas penitenciarias europeas: un largo camino aún por recorrer* disponible en: [https://www.eldiario.es/andalucia/el-blog-de-apdha/reglas-penitenciarias-europeas-camino-recorrer\\_132\\_6118898.html](https://www.eldiario.es/andalucia/el-blog-de-apdha/reglas-penitenciarias-europeas-camino-recorrer_132_6118898.html)

<sup>37</sup> Nuevamente en el original en inglés se siguen usando los términos *requests* y *complaints*. Aunque vemos que en la traducción al español que hemos usado se habla de «solicitudes», vamos a seguir utilizando los términos peticiones y quejas como hemos venido haciendo y como realiza nuestra normativa penitenciaria.

<sup>38</sup> En la versión inicial de 2006 la Regla 70 establecía:

70.1 Los detenidos podrán presentar, de forma individual o como grupo, solicitudes o quejas al director de la prisión o a cualquier autoridad competente.

70.2 Cuando la mediación parezca ser lo más apropiado, será el primer camino a tomar.

70.3 Cuando se deniegue una solicitud o se rechace una queja, se comunicarán los motivos al detenido, que tendrá derecho a presentar un recurso ante una autoridad independiente.

70.4 No se castigará a un detenido por haber presentado una solicitud o una queja.

70.5 La autoridad competente tendrá en cuenta cualquier queja por escrito presentada por familiares de un detenido cuando éstos consideren que se han violado los derechos del detenido.

70.6 Ningún representante jurídico ni ninguna organización de apoyo a detenidos podrá presentar una queja en nombre de un detenido si éste no ha dado su consentimiento.

70.7 Los detenidos tendrán derecho a recibir asesoramiento jurídico sobre quejas y recursos así como asistencia jurídica cuando los intereses de la justicia así lo requieran.

- 70.2 Si un método informal para resolver la consulta o queja parece adecuado, será considerado en primer lugar.
- 70.3 Cuando se haga una denuncia por maltratos u otras violaciones graves de los derechos humanos, no se tendrán en consideración los métodos informales.
- 70.4 La información práctica sobre peticiones y procedimientos de denuncias se comunicará eficazmente a todos los internos.
- 70.5 Las denuncias sobre muerte o malos tratos a la prisión deberán resolverse sin demora y tendrán que ser investigadas con eficacia, de acuerdo con la regla 55.
- 70.6 Todas las solicitudes y quejas se tratarán lo antes posible y en el marco de un procedimiento que garantice, en la medida de lo posible, la participación efectiva del preso.
- 70.7 En el caso de que su solicitud o denuncia sea rechazada, las razones de este rechazo se comunicarán sin demora a los internos interesados. Si la decisión ha sido tomada por el director u otra autoridad del sistema penitenciario, el interno deberá poder recurrir ante una autoridad judicial u otra autoridad independiente de revisión y apelación.
- 70.8 Se pondrán en marcha medidas para que los internos puedan presentar solicitudes o quejas confidencialmente, si así lo desean.
- 70.9 Los internos no estarán expuestos a ningún riesgo de castigo, represalia, intimidación, venganzas u otras consecuencias negativas por haber presentado una solicitud o queja.
- 70.10 Los internos pueden presentar una solicitud o queja por sí mismos o a través de un representante legal; tienen derecho a solicitar asesoramiento legal sobre los procedimientos de denuncia y recurso y a recibir asistencia legal cuando los intereses de la justicia lo requieran.
- 70.11 Ninguna reclamación del representante legal o de una organización que defienda el bienestar de la población reclusa podrá ser presentada en nombre de un interno si este se opone.
- 70.12 La autoridad competente tendrá en cuenta cualquier queja escrita de la familia de un interno o de cualquier otra persona u organización que defienda el bienestar de los internos.
- 70.13 La autoridad penitenciaria competente guardará un registro de solicitudes y quejas presentadas, respetando debidamente los principios de confidencialidad y seguridad.

La regulación actual, como vemos, tiene un extenso contenido, contando con 13 apartados, por los 7 de la redacción de 2006, y con significativas novedades sobre todo en cuanto al mayor detalle en algunos aspectos. Podemos observar varias novedades introducidas en esta actualización. Así, y en sentido diferente a como hemos visto en las reglas de Naciones Unidas, se reconoce de manera conjunta el derecho a presentar quejas al director u otras autoridades penitenciarias y a las autoridades judiciales y otras autoridades independientes de control y supervisión (Regla 70.1). En la redacción de 2006 solo se decía «a cualquier otra autoridad competente», además de al director, sin entrar en más detalle. Quisiéramos destacar también una omisión en esta regla y es que, en la versión de 2006, se reconocía la posibilidad de presentar P+Q de manera colectiva, lo que podría ser un recurso interesante de defensa de los derechos de los internos de un establecimiento, o de una sección de este, que se vieran afectados por la misma problemática.

Las dos versiones hablan de priorizar los métodos informales de resolución (en el 2006 se citaba expresamente la mediación) cuando parezca ser un medio adecuado (70.2), aunque en la nueva redacción se excluye esta posibilidad para las denuncias por malos tratos u otras violaciones graves (70.3).

Otra novedad sería la referencia expresa que se hace a que se comunique de manera eficaz a los internos la información sobre las peticiones y los procedimientos de denuncia (70.4), obligación que podría considerarse incluida en los genéricos deberes de información que tiene la

administración penitenciaria pero que no está de más resaltar en este asunto en concreto, debido a la importancia del mismo en la vida del interno.

Tampoco aparecía en 2006 la específica obligación a resolver sin demora y a realizar una investigación eficaz de las denuncias por muertes o malos tratos (70.5) ni a que todas las P+Q deban ser tratadas lo antes posible y con un procedimiento que garantice la participación del interno (70.6).

Son aportaciones también de esta última versión de las RPE la necesidad de que existan medidas para garantizar la confidencialidad (70.8) y la ampliación del ámbito de personas legitimadas para la presentación de la queja, incluyendo al representante legal (70.10) y a otras personas u organizaciones de defensa de los derechos de las personas presas (70.12), además de la ya prevista anteriormente de los familiares. Como ya hemos dicho, estas posibilidades resultan necesarias por los obstáculos que en ocasiones puede tener la persona afectada para realizar la queja por sí misma.

Por otro lado, se da una redacción más detallada a la obligación de comunicar los motivos de las denegaciones de las quejas, incluyendo que esta se haga sin demora, y al derecho a un recurso, en el que ahora se especifica que pueda ser ante la autoridad judicial u otra autoridad independiente de revisión y apelación (70.7). Esta reiteración de las posibilidades de acudir a vías externas a la administración penitenciaria nos indica la importancia de que existan mecanismos de control y revisión de la actuación administrativa y de su respuesta a las P+Q, suponiendo una garantía necesaria para que el mecanismo sea efectivo.

Otra garantía para esta efectividad práctica se regula ahora también de manera más detallada. Así, en las RPE 2006 solo se hablaba de no castigar al interno por presentar una queja (Regla 70.4) y ahora se amplía a que no esté expuesto «a ningún *riesgo* de castigo, represalia, intimidación, venganzas u otras consecuencias negativas». Aunque pudiera parecer una cuestión menor, la ampliación a la propia exposición al riesgo y no solo a recibir efectivamente el castigo, así como a cualquier otra consecuencia negativa de presentar la queja, supone un mensaje claro para enfrentar las reticencias o miedos de la población reclusa a realizar solicitudes o reclamaciones contra la administración o contra el proceder de algún funcionario en concreto.

Por último, querríamos señalar la obligación que se introduce en la Regla 70.13 de que la autoridad penitenciaria competente mantenga un registro de las solicitudes y quejas presentadas, cuestión de gran importancia tanto para las actividades de supervisión del funcionamiento del centro penitenciario como para la labor investigadora y evaluadora que sería necesaria.

#### **4. El mecanismo de Peticiones y Quejas en el Derecho penitenciario español**

Una vez realizado el recorrido por los instrumentos previstos a nivel internacional y comprobado cómo, desde sus inicios, se han recogido recomendaciones para que los sistemas penitenciarios nacionales incluyan sistemas de tramitación eficaces de las P+Q de la población reclusa, tenemos que detenernos en qué establece nuestra normativa penitenciaria actual. La materia aparece regulada en la LOGP en el Capítulo VI *Información, quejas y recursos*, del Título II, *Del Régimen*

*Penitenciario* y en el Capítulo V *Información, Quejas y Recursos*, del Título II, *De la organización general* del Reglamento que la desarrolla.

El art. 49 de la LOGP incluye, dentro de la información que deben recibir los internos a su ingreso en prisión, la información sobre los medios para formular peticiones, quejas o recursos, regulándose este derecho a formular peticiones, quejas y recursos en el artículo 50 LOGP, con el siguiente contenido:

- Uno. Los internos tienen derecho a formular peticiones y quejas relativas a su tratamiento o al régimen del establecimiento ante el Director o persona que lo represente, a fin de que tome las medidas oportunas o, en su caso, las haga llegar a las autoridades u Organismos competentes. Si fueren hechas por escrito, podrán presentarse en pliego cerrado, que se entregará bajo recibo.
- Dos. Si los internos interpusieren alguno de los recursos previstos en esta Ley, los presentarán asimismo ante el Director del establecimiento, quien los hará llegar a la autoridad judicial, entregando una copia sellada de los mismos al recurrente.»

Como ya hemos mencionado, la materia también aparece regulada en el RP en el Capítulo V del Título II. Del primero de los artículos de este Capítulo, el 52, nos interesa fundamentalmente el apartado primero:

- «1. Los internos recibirán a su ingreso información escrita sobre sus derechos y deberes, el régimen del Establecimiento, las normas disciplinarias y los medios para formular peticiones, quejas y recursos. Con este fin, se les entregará un ejemplar de la cartilla o folleto informativo general y de las normas de régimen interior del Centro penitenciario de que se trate, que el Centro Directivo de la Administración Penitenciaria correspondiente editará necesariamente en castellano y en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma donde radique el Centro penitenciario.»

El artículo 53 de este mismo texto legal recoge la regulación fundamental del objeto de estudio de este trabajo, indicando que:

- «1. Todo interno tiene derecho a formular, verbalmente o por escrito, peticiones y quejas sobre materias que sean competencia de la Administración Penitenciaria, pudiendo presentarlas, si así lo prefiere el interesado, en sobre cerrado, que se entregará bajo recibo.
- 2. Dichas peticiones y quejas podrán ser formuladas ante el funcionario encargado de la dependencia que al interno corresponda, ante el Jefe de Servicios o ante el Director del Centro o quien legalmente le sustituya. El Director o quien éste determine habrán de adoptar las medidas oportunas o recabar los informes que estimen convenientes y, en todo caso, hacer llegar aquéllas a las Autoridades u organismos competentes para resolverlas.
- 3. Las peticiones y quejas que formulen los internos quedarán registradas y las resoluciones que se adopten al respecto se notificarán por escrito a los interesados, con expresión de los recursos que procedan, plazos para interponerlos y órganos ante los que se han de presentar.
- 4. Asimismo, los internos podrán dirigir peticiones y quejas al Defensor del Pueblo, que no podrán ser objeto de censura de ningún tipo.»

Por último, el artículo 54, denominado «Quejas y Recursos ante el Juez de Vigilancia», establece que:

- 1. Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, los internos podrán formular directamente las peticiones o quejas o interponer recursos ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria en los supuestos a que se refiere el artículo 76 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

2. Se entregará al interno o a su representante recibo o copia simple fechada y sellada de las quejas o recursos que formule.
3. Cuando el escrito de queja o de recurso se presente ante cualquier oficina de Registro de la Administración Penitenciaria, una vez entregado al interno o a su representante el correspondiente recibo o copia simple fechada y sellada, se remitirá, sin dilación y en todo caso en el plazo máximo de tres días, al Juez de Vigilancia Penitenciaria correspondiente.

La regulación de nuestro objeto de estudio, como vemos, no es excesivamente detallada ni clara y nos plantea una serie de cuestiones a las que vamos a intentar responder en este artículo.

#### 4.1. ¿De qué se pueden quejar las personas presas?

Como hemos visto, la LOGP reduce el ámbito temático a las cuestiones relacionadas con el tratamiento del propio interno o el régimen del establecimiento, mientras que el RP habla de forma más genérica de materias que sean competencia de la Administración Penitenciaria lo que, a nuestro juicio, añadiría asuntos que no son directamente incluíbles en los dos primeros. Por ejemplo, podríamos señalar la importancia de la admisión de quejas o peticiones sobre traslados, sobre problemas en las infraestructuras o dotaciones de un establecimiento o una dependencia del mismo, sobre cuestiones de higiene y sanidad o, incluso, sobre la acción social a internos o liberados condicionales.

Por el contrario, parece más discutible afirmar la legitimidad de una persona presa de interponer P+Q sobre cuestiones tratamentales genéricas o de otra persona, la gestión económica o financiera o asuntos de personal, que también son materias competencia de la Administración Penitenciaria según el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior<sup>39</sup>. Como veremos, nuestra normativa no prevé la posibilidad de la presentación de quejas colectivas, posibilidad que justificaría una ampliación del ámbito objetivo a estos otros sectores de la actividad penitenciaria no directamente referidos a la relación de un interno en concreto con el establecimiento. De cualquier manera, sería conveniente una mejor aclaración de este ámbito objetivo haciendo una referencia concreta, como la de la LOGP, pero no solo a materias referidas al régimen del establecimiento o el tratamiento del interno sino también a todos los asuntos que puedan afectar a derechos o intereses de las personas presas.

En el caso de las P+Q ante el JVP, según establece el art. 76.2 g. LOGP, estas se relacionarían con *«el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficio penitenciarios de aquellos»*. Se limitan en este caso a las materias de carácter regimental y tratamental, como hace el art. 50 LOGP, pero además solo cuando afecten al menos

---

<sup>39</sup> La cuestión, a nuestro juicio, no es tan evidente como puede parecer en un principio. Tal vez fuera interesante para el buen funcionamiento del sistema penitenciario contar con la opinión de las personas presas sobre estos asuntos. Por ejemplo, en cuestiones tratamentales sería conveniente contar con la visión de la población reclusa sobre los programas de tratamiento disponibles en general o contar con propuestas de nuevos programas que pudieran interesarles o, incluso, que un interno pudiera reclamar sobre la mala praxis en el tratamiento de un compañero en particular. De la misma forma podría argumentarse en otros ámbitos relacionados con la política penitenciaria, la organización o la gestión económica. En cualquier caso, esta implicación quizás sería más conveniente encauzarla a través de otros mecanismos distintos al de P+Q, como puede ser el derecho de participación previsto en el art. 24 LOGP o, con relación al trabajo, en el art. 31 LOGP. Estas formas de participación están desarrolladas en el Capítulo VI del Título II RP en el que se prevé la participación en la organización de los horarios y de las actividades en diversos campos, incluso estando prevista la ampliación de esta intervención a otras áreas regimentales por decisión del Consejo de Dirección.

a derechos y beneficios penitenciarios. Aunque en la práctica este precepto se usa para casi cualquier tema con incidencia en la vida en prisión que no aparezca específicamente regulado en el resto de los apartados del art. 76, los JVP desestiman una gran cantidad de asuntos por entenderlos fuera de su competencia.<sup>40</sup>

Por ello, creemos que sería conveniente, aunque se mantuviera la redacción actual que parece posibilitar un mecanismo para elevar las P+Q directamente al JVP en los temas comentados, incluir una referencia que posibilitase también la participación del JVP para conocer la resolución del resto de P+Q que puede realizar el recluso en el ámbito interno de la Administración. Así, el interno, si no está conforme con la respuesta ofrecida por la Administración o si esta se demora más de lo imprescindible, podría acudir al JVP.

Esto, además, reforzaría la relevancia del art. 77 LOGP, que permite a los JVP realizar propuestas a la Administración penitenciaria *«referentes a la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia, a la ordenación de la convivencia interior en los establecimientos, a la organización y actividades de los talleres, escuela, asistencia médica y religiosa, y en general a las actividades regimentales, económico-administrativas y de tratamiento penitenciario en sentido estricto.»* El que la población presa pudiera contar con este instrumento de presentación de P+Q al JVP en todos estos ámbitos, independientemente de que este estuviera o no legitimado para revisar o corregir la actuación administrativa, podría servir al JVP de fuente de información para conocer la realidad del centro penitenciario de su jurisdicción y las opiniones de la población reclusa a efectos de poder realizar esas propuestas con mayor conocimiento<sup>41</sup>.

Por ello, para cumplir con los estándares mínimos internacionales que hemos visto más arriba, entendemos que sería más adecuado por un lado aclarar, para el procedimiento administrativo, que las P+Q puedan referirse a cualquier asunto o actividad penitenciaria que pueda afectar, directa o indirectamente, a intereses del interno o a su calidad de vida en prisión y, por otro, ampliar las competencias del JVP a la revisión de cualquiera de estas P+Q, independientemente de que el asunto al que se refieran sea o no estrictamente de régimen o tratamiento.

#### 4.2. ¿A quién pueden dirigirse?

Por lo que se refiere al órgano competente para recibir la petición o queja, observamos algunas diferencias entre la regulación de la Ley y la del Reglamento. Así, el art. 50 LOGP tan sólo hace mención al Director o persona que lo represente, quienes deberán tomar las medidas oportunas o hacer llegar la petición o queja a la autoridad u organismo competente. Sin embargo, el art. 53 RP, además de mencionar al director y a la persona que legalmente le sustituya<sup>42</sup>, incluye al

<sup>40</sup> LARRAURI. «La supervisión de la prisión. Derechos de los presos y calidad de vida», *InDret*, 3, 2021, p.149.

<sup>41</sup> Hay que recordar que, entre las atribuciones del JVP, se recoge la de visitar los establecimientos penitenciarios (art. 76.2.h) pero que esta facultad es infrautilizada y, cuando se lleva a cabo, no suele servir para adquirir un conocimiento real y profundo de los problemas del establecimiento. Además, los JVP tampoco suelen aceptar escritos o informaciones remitidas por las familias de las personas presas o por asociaciones de defensa de sus derechos, por lo que su fuente de información suelen ser los propios órganos del establecimiento penitenciario.

<sup>42</sup> Parece más precisa esta terminología que la de la LOGP, que habla de «la persona que represente» al director sin dejarnos claro si esta representación debe partir de algún título o habilitación legal o puede ser meramente informal.

funcionario encargado de la dependencia<sup>43</sup> y al Jefe de Servicios. En cualquier caso, la competencia para decidir el recorrido de la queja queda en manos del director o de la persona que este determine, que serán los encargados de adoptar las medidas que sean necesarias y remitir la queja a las autoridades u organismos competentes para resolverla. El RP también incluye entre las facultades del Director, además de las anteriores, la de recabar los informes que estime pertinentes.

El apartado 4 del art. 53 del RP también prevé la posibilidad de presentar quejas ante el Defensor del Pueblo, posibilidad no contenida en la LOGP y que entendemos acertada. Es discutible que este organismo pueda incluirse en la genérica referencia que hace el texto legal a «las autoridades u organismos competentes» pues no se trata de un órgano directamente competente en ninguna de las materias penitenciarias sino una institución de defensa de los Derechos constitucionales y de supervisión de la actividad de la Administración<sup>44</sup>. Parece que la previsión expresa tiene el sentido de ofrecer la posibilidad de dirigirse de manera directa a esta Institución sin pasar por el filtro del director o funcionario del centro, como también prevé el art. 54 RP para la presentación de P+Q ante el JVP y como sucede en la práctica de manera habitual.

El contenido de estos preceptos no coincide exactamente con lo que establece el art. 4.2.j RP, en que se habla del derecho a «formular peticiones y quejas ante las autoridades penitenciarias, judiciales, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal» y continúa diciendo «así como a dirigirse a las autoridades competentes y a utilizar los medios de defensa (...) a que se refiere el capítulo V del Título II de este Reglamento» (es decir, las P+Q que estamos analizando). Parece, por tanto, que distinguiera dos vías; por un lado, el mecanismo que analizamos, con las P+Q al Director del establecimiento y, por otro, el interno tendrá derecho también a dirigirse a otras autoridades penitenciarias, a las autoridades judiciales y a Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal directamente. No encontramos en el RP el desarrollo de estos procedimientos, excepto para las autoridades judiciales, donde se aplicaría el art. 76.2.g. LOGP y la DA 5ª de la LOPJ, en el caso de que estemos en competencias del JVP<sup>45</sup>.

En cualquier caso, estas indicaciones podrían cumplir gran parte de las recomendaciones tanto de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas como de las RPE, al ofrecer la posibilidad de acudir a la Administración penitenciaria central, autoridades judiciales y otras autoridades independientes<sup>46</sup>. En definitiva, la población reclusa teóricamente cuenta con la posibilidad de presentar P+Q internamente en el establecimiento al director del establecimiento, el funcionario encargado de la dependencia o el Jefe de Servicio (arts. 50.1 LOGP y 53.2 RP) o externamente a otras autoridades penitenciarias (art. 4.2.j RP), al Defensor del Pueblo (arts. 4.2.j y 53.4 RP), al

---

<sup>43</sup> Entendemos que se refiere al módulo de vida del interno o a la dependencia en la que se encuentre o esté realizando alguna actividad.

<sup>44</sup> Ver Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

<sup>45</sup> Podríamos pensar que la referencia es también a otras autoridades judiciales, por ejemplo, el juzgado penal para conductas delictivas, como los casos de malos tratos o torturas, o los juzgados contencioso-administrativo en sus competencias, pero en estos casos entendemos que no estamos ante el mecanismo de P+Q sino ante otros recursos judiciales con sus procedimientos específicos. Un tema diferente sería plantearse si no resultaría más adecuado que la revisión y el control de toda la actividad administrativa en el ámbito penitenciario se canalizara a través de los JVP, evitando los lentos procesos contenciosos y la confusa duplicidad de competencias entre las jurisdicciones.

<sup>46</sup> Ver Reglas Mandela 56.1 y 56.3. No aparece ni en el art. 4.2.j, ni tampoco en la regulación de las P+Q la mención expresa a la posibilidad de presentar quejas al inspector en el curso de una de las inspecciones regulares que se realicen como indica la Regla 56.2.

Ministerio Fiscal (art. 4.2.j RP) y a autoridades judiciales (por lo general, el JVP en base a los arts. 76.2.g. LOGP y 54 RP).

Sin embargo, esto lo único que nos dice es el órgano al que se puede dirigir la solicitud, pero no cuál es la tramitación ni quien debe resolver el asunto. Este problema es especialmente relevante en cuanto a las P+Q dirigidas al director del centro ya que, en la mayoría de los casos, no será la persona adecuada para resolver el tema y, además, es también según la normativa el encargado de recibir muchas de las otras quejas y obligado a derivarlas a los órganos competentes.

#### 4.3. ¿Cuál es el procedimiento?

Como acabamos de ver, parece relativamente claro a qué autoridades u órganos se pueden dirigir los internos pero poco o nada se dice del procedimiento o de los órganos encargados de resolver y responder. Por lo que se refiere a la *forma*, las personas presas podrán realizar la petición o queja tanto verbalmente como por escrito, incluso teniendo la opción de hacerlo en sobre cerrado. En cualquier caso, estas deben quedar registradas y la resolución de la Administración sí debe ser notificada por escrito y, además, informar de los recursos que procedan ante la misma, los plazos para interponerlos y el órgano competente. Estas indicaciones, junto con lo visto en el epígrafe anterior sobre los órganos a los que entregar las P+Q, son prácticamente lo único que se dice sobre el procedimiento.

En lo que hace a la *legitimación* para presentar P+Q, parece que nuestra normativa solo reconoce el derecho del *propio interno*, a diferencia de la mayor extensión que recomiendan los instrumentos internacionales que incluyen a los familiares, los representantes legales o letrados que les asistan e, incluso, a organizaciones sociales de defensa de los derechos de las personas presas. Sería interesante que nuestra normativa incorporara estas posibilidades ya que, como ya hemos comentado, son una garantía para la efectividad del mecanismo; la idiosincrasia de una institución total, la situación de subordinación y el miedo a represalias o consecuencias negativas pueden hacer que los mecanismos formalmente previstos para defender los intereses de las personas presas no sean correctamente usados por estas o no generen suficiente confianza. Otra propuesta a explorar sería la posibilidad de realizar quejas colectivas o conjuntas por parte de varios internos o, incluso, de un grupo indeterminado o no identificado, posibilitando además la ampliación del ámbito objetivo incluyendo cuestiones más generales e incluso aspectos de política penitenciaria. La participación de la población reclusa en el sistema penitenciario es escasa y este podría ser un mecanismo que la incentivara. El sistema premial establecido con la clasificación y el tratamiento dificulta la solidaridad entre las personas presas y su unión para luchar por un mejor sistema penitenciario, convirtiéndose en un mecanismo disciplinario.<sup>47</sup> Así, frente «a las demandas colectivas, la tendencia fomentada estructuralmente es la preocupación por las demandas personales», siendo el «sistema de clasificación por grados (...) una herramienta de gestión diaria de los centros penitenciarios donde se premia el no dar problemas y se toman represalias contra quienes exigen insistentemente sus derechos».<sup>48</sup>

Por último, habría que plantear cuál es el *recorrido* que deben seguir las P+Q y los *órganos* encargados de resolverlas. En este asunto, pensamos que sería necesario una mayor claridad y

<sup>47</sup> CUTIÑO. «Algunos datos sobre la realidad del tratamiento en las prisiones españolas», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17(11), 2015, pp. 1-41.

<sup>48</sup> GONZÁLEZ-SÁNCHEZ. *Neoliberalismo y Castigo*, 2021, p. 154.

desarrollo en nuestra normativa. El art. 6.6 del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, establece que corresponde a la Subdirección General de Análisis e Inspección «La atención y resolución de las quejas y reclamaciones de los internos relativos al funcionamiento y actuación de los servicios penitenciarios». Es la única referencia que encontramos a este tema por lo que parece que las peticiones y quejas de la población reclusa deberían llegar a este órgano. Sin embargo, poco sabemos de su funcionamiento ni de los temas de los que se ocupa<sup>49</sup> ¿se trata este del órgano al que el Director debe remitir todas las P+Q que reciba en su centro y que no vayan dirigidas expresamente a otros órganos? ¿es el director el que debe discriminar, según el asunto al que se refiera la queja y remitirlo al órgano competente? Nos encontramos ante uno de los aspectos que deberemos explorar en la investigación empírica que estamos desarrollando puesto que no encontramos ninguna otra información sobre este órgano.<sup>50</sup> En el Informe General de 2019 se recoge simplemente una información cuantitativa, apareciendo 432 quejas sobre asuntos como la accesibilidad, horarios e instalaciones, la información, la relación con los empleados públicos, el servicio prestado o las denegaciones de comunicaciones, así como 9 sugerencias sobre accesibilidad, horarios e instalaciones y sobre servicios prestados<sup>51</sup>.

En lo que se refiere a la *materia tratamental*, podemos acudir a los arts. 275 y 273 RP para, al menos en este caso, conocer la competencia de los Equipos Técnicos para «Atender las peticiones y quejas que le formulen los internos respecto su clasificación, tratamiento o programa de intervención» (art. 275.d) y de la Junta de Tratamiento para «Adoptar los acuerdos que estime pertinentes sobre las peticiones y quejas que formulen los internos a los Equipos Técnicos sobre su clasificación, tratamiento o programa de intervención». Por tanto, las P+Q en estos asuntos tendrían que ser remitidas a los Equipos Técnicos y resueltas por la Junta de Tratamiento. Del resto de materias, nada sabemos. El art. 263 d) del antiguo Reglamento Penitenciario de 1981 establecía que eran funciones de las Juntas de Régimen y Administración «Oír las peticiones y quejas que formulen los internos, examinarlas y adoptar los acuerdos que se estimen convenientes», pero se trata de un órgano no previsto en la normativa vigente.

Sin embargo, sí se mantiene en vigor, en virtud de la Disposición Transitoria 3ª del RP, aunque con rango de resolución del Centro Directivo, el contenido de otros artículos del antiguo Reglamento donde se regulan funciones de algunos «Servicios, unidades y puestos de trabajo de los centros penitenciarios». En este sentido, dentro del CAPÍTULO II, *Órganos unipersonales*, del TÍTULO OCTAVO, *De los órganos penitenciarios colegiados y unipersonales*, sí continúa vigente la Sección decimoséptima, *De las distintas Unidades de Servicio*. En ella, en su apartado D. *Unidades de servicio de patios*, en el art. 308.2 d) se recoge la competencia del funcionario encargado del patio para, «dentro de sus atribuciones, atender y cursar» las peticiones de los/as internos/as. Una competencia similar se establece en el art. 309.3 b) para los funcionarios responsables de las Unidades de servicio en galerías. En cualquier caso, esta indicación parece hacer referencia simplemente a la obligación del funcionario encargado de la dependencia de recoger la petición

<sup>49</sup> LARRAURI. «La supervisión de la prisión. Derechos de los presos y calidad de vida», *InDret*, 3, 2021, pp. 152 ss.

<sup>50</sup> La instrucción DGIP 5/2006 *Comunicaciones a efectuar de forma inmediata a la Inspección Penitenciaria* es la única norma que hemos encontrado relacionada con esta materia y se refiere exclusivamente a las comunicaciones que los centros penitenciarios deben hacer a la Inspección de Guardia en caso de incidentes regimentales graves o hechos de especial intensidad o trascendencia. Ni siquiera en la web de Instituciones Penitenciarias aparece, entre las funciones de la Subdirección de Análisis e Inspección Penitenciaria, referencia alguna a las P+Q de las personas presas (ver <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/sgai>).

<sup>51</sup> SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, *Informe General 2019*, pp. 423 ss.

o queja del interno y darle curso, como establece el actual art. 53.2 RP, entendemos que remitiéndola al Director del centro, pero nada aclara sobre el procedimiento para tramitar la misma y la competencia para la resolución.

En nuestra opinión, por tanto, la normativa establece que las peticiones y quejas de los reclusos serán entregadas al funcionario encargado de la dependencia o al Jefe de Servicio que la remitirá al Director o la persona delegada por éste, que será quien tendrá que tramitarla. El Director tendrá que tomar las medidas necesarias para resolver la queja, remitirla al órgano del establecimiento con funciones en el asunto de que se trate, remitirla a la autoridad competente según el asunto o si es dirigida expresamente por el interno a una autoridad en concreto o enviarla a la Subdirección de Análisis e Inspección de la SGIP en el caso de que se trate de asuntos relativos al funcionamiento y actuación de los servicios penitenciarios. En el caso de peticiones y quejas sobre cuestiones *tratamentales o de clasificación* también podrá entregarse directamente a algún miembro del Equipo Técnico que la remitirá, para su resolución, a la Junta de Tratamiento. De cualquier manera, pensamos que es necesaria una mayor claridad y desarrollo de estos aspectos.

#### 4.4. La intervención del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria

Como hemos visto, además de P+Q realizadas ante la Administración penitenciaria o el Defensor del Pueblo, la población interna tiene derecho a formularlas directamente ante el JVP. Este derecho, reconocido también en el art. 4.2.j. RP, es regulado de manera algo confusa en el art. 54 de este mismo cuerpo legal. Se mezclan en el artículo las peticiones, las quejas y los recursos y se remite al art. 76 LOGP, en el que se regulan las competencias de los JVP.

Esta jurisdicción tiene dos grupos de competencias, en materia de ejecución de la pena y en la salvaguarda de los derechos de los internos y corrección de los abusos y desviaciones de la Administración penitenciaria. Así, según el art. 76, corresponde especialmente al JVP, en *primera instancia* o confirmando (más bien aprobando) las decisiones o propuestas de la Administración, resolver sobre la libertad condicional (art. 76.2.b), los beneficios penitenciarios que puedan suponer acortamiento de la condena (art. 76.2.c), las sanciones de aislamiento en celda de más de catorce días (art.76.2.d), los permisos de salida de más de dos días excepto para los internos en tercer grado (art. 76.2.i)<sup>52</sup> y el paso a un establecimiento de régimen cerrado (art.76.2.j)<sup>53</sup>. Asimismo, el JVP tiene competencias para la resolución de los recursos que la población reclusa interponga sobre sanciones disciplinarias (art.76.2.e) y clasificación inicial y progresiones y regresiones de grado (art.76.2.f). Además, en el apartado g) de este precepto se recoge la posibilidad de presentar P+Q.

<sup>52</sup> Aunque no aparezca en este precepto, habría que añadir la autorización para los permisos extraordinarios a los internos de primer grado establecida en el art. 155.3 RP.

<sup>53</sup> En este caso, la normativa dice expresamente «conocer del paso a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos a propuesta del Director del establecimiento». La interpretación literal nos llevaría a pensar que se trata sólo de una información pero entendemos, y así también lo consideran los JVP, que esta puesta en conocimiento se realiza a los efectos de confirmar o revocar la decisión del establecimiento penitenciario (ver en este sentido, Criterio Refundido nº 67 de VIII Reunión de JVP en Madrid en noviembre de 1994). Así parece entenderlo también el TC; ver, por ejemplo, SSTC 161/1993, de 17 de mayo, 129/1995, de 11 de noviembre o 175/1997, de 27 de octubre. Sin embargo, las opiniones en la doctrina son discrepantes, entendiendo algunos autores que se trata solo de una puesta en conocimiento de la información sin capacidad para el JVP de anular o revisar la actuación administrativa.

Por otro lado, según el art. 77 LOGP, como hemos visto más arriba, los JVP podrán dirigirse a la Administración penitenciaria para formular propuestas sobre la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia, la ordenación de la convivencia interior, las actividades, la escuela, la asistencia sanitaria y religiosa y, en general, sobre actividades regimentales, económico-administrativas y de tratamiento. Además, a lo largo del RP podemos encontrar otras materias en que el JVP debe estar informado, usando la normativa unas veces la expresión «dar cuenta»<sup>54</sup>, otras la de «comunicar»<sup>55</sup>, poner «en conocimiento»<sup>56</sup> o «notificar»<sup>57</sup> y, en alguna ocasión, la de remitir. El uso de esta diferente terminología genera confusión a la hora de determinar la capacidad de actuación del JVP<sup>58</sup> y, en el caso de nuestro trabajo, de la posibilidad de usar el mecanismo de P+Q en estos asuntos.

En nuestra opinión, en todos estos casos en que la normativa penitenciaria hace alguna referencia a la obligación de la Administración de comunicar su decisión al JVP, debería interpretarse que éste posee capacidad para revisar el acto o resolución administrativa, por lo que no sería necesaria la activación del mecanismo de P+Q por parte del interno. Sin embargo, mientras esta no sea la interpretación que realizan todos los órganos implicados, debería permitirse al interno la elevación de P+Q sobre estos temas directamente al juzgado sin necesidad del paso previo por el mecanismo interno.

Nos interesa especialmente el apartado g) del art. 76, donde se recoge la competencia para resolver «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 aquéllos», que parece ser la materia a la que se refieren los arts. 4.2.j. y 54 del RP. Podríamos entender que en este caso estamos hablando de las materias no citadas expresamente en el resto de apartados del precepto.

De acuerdo a esta interpretación, existirían una serie de competencias que serían propias *directamente de los JVP* actuando, por decirlo de alguna manera, como primera instancia<sup>59</sup>: la aprobación de la libertad condicional y de las propuestas que supongan un acortamiento de la pena, la autorización de las sanciones de aislamiento en celda de más de 14 días y de los permisos de salida de más de dos días para los internos de segundo grado y, en nuestra opinión, la confirmación del paso de un interno al régimen cerrado. Las competencias que aparecen

---

<sup>54</sup> Así, en los arts. 43.1 y 44.2 RP sobre restricción, intervención o suspensión de comunicaciones orales. Este mismo concepto aparece en el art. 75.2 para la aplicación de limitaciones regimentales y para la prolongación de la estancia en el departamento de ingresos más allá del máximo legal previsto de 5 días.

<sup>55</sup> Por ejemplo, según los arts. 45.2 LOGP y 72.3 RP respecto de la adopción y cese de los medios coercitivos o según el art. 46. 5ª sobre la intervención de las comunicaciones escritas.

<sup>56</sup> El término, muy similar al de «conocer» que hemos visto que usa el art. 76.2.j. LOGP, es usado en la adopción de medidas cautelares en los procedimientos disciplinarios prevista en el art. 243.2 RP y también en el apartado 4º de la Disposición Transitoria Primera sobre el orden de cumplimiento de penas impuestas por el Código penal derogado y el actual.

<sup>57</sup> El art. 31.3 usa este término, que pudiera parecer sinónimo a los anteriores, con relación a los traslados de los internos. Sin embargo, en este caso, en el art. 31.1 si se ha afirmado rotundamente la competencia exclusiva de la Administración penitenciaria en este ámbito.

<sup>58</sup> CERVELLÓ, *Derecho penitenciario*, 4ª edición, 2016, p. 158

<sup>59</sup> Usamos aquí este término para distinguir las competencias directas de aquellas que llegan tras la reclamación del interno ante una decisión o actuación administrativa. En realidad, a efectos judiciales, el resto de competencias también podrían definirse como de primera instancia ya que contarían (aunque no en todos los casos por lo dispuesto en la DA 5ª LOPJ) con una segunda instancia judicial a la que recurrir los autos del JVP.

dispersas en la normativa, que más arriba hemos llamado de información o comunicación, deberían ser tratadas a nuestro juicio de esta misma manera. Igualmente, aquí podríamos incluir algunas competencias que contempla el Código penal, como puede ser el cambio al régimen general en el cómputo de los plazos para los casos del art. 78 CP, la revocación del período de seguridad del art. 36.2 CP o los controles en las medidas de seguridad o la libertad vigilada, entre otros. En estos casos, no sería necesario el uso del mecanismo de P+Q del art. 76.2.g. puesto que el JVP ya contaría con la posibilidad de revisar o supervisar la actuación administrativa o directamente sería el que tomaría la decisión.

Por otro lado, tendríamos dos materias en las que la actuación del JVP se realizaría como respuesta a un recurso, que serían las sanciones disciplinarias y la clasificación, con su procedimiento específico.

Y, por último, tendríamos el resto de materias de régimen y tratamiento, cuando afectan a derechos fundamentales o a derechos y beneficios penitenciarios, en los que la normativa no habla de recurso sino de «peticiones y quejas» y que serían los asuntos donde parece permitirse la elevación de P+Q directamente al JVP.

En cualquier caso, el hecho de que exista un recurso específico para algunos temas no debería significar, a nuestro juicio, la limitación de los asuntos que pueden plantearse. Así, por ejemplo, un interno puede recurrir la clasificación realizada por la Junta de Tratamiento (en base al art. 76.2 f) pero también podría plantear una queja por no considerar adecuado su grado de tratamiento y para solicitar que la Junta de Tratamiento estudie y revise su clasificación (en base al art. 76.2 g). La misma situación podría darse en lo que respecta a la libertad condicional para solicitar que el establecimiento realice la propuesta al JVP.

Más discutible resulta esta interpretación para los asuntos relacionados con permisos de salida o sanciones. En el primer caso, porque la normativa penitenciaria ya prevé un procedimiento que se inicia con la solicitud del interno y que, en caso de denegación, permite la interposición de queja al JVP (arts. 160 a 162 RP). En el caso de las sanciones, pues es de sentido común que ningún interno va a interesar la imposición de una sanción y, frente al acuerdo sancionatorio, ya está prevista la vía del recurso (art. 76.2 e). Ahora bien, podríamos pensar en la necesidad de mantener abierta esta posibilidad; por ejemplo, para el caso de los permisos de salida en lo que atañe a las condiciones, reglas o controles impuestos, la duración u otras cuestiones de su implementación. De la misma manera, en el caso de las sanciones, para elevar quejas sobre cuestiones intermedias o el desarrollo del procedimiento disciplinario, antes de la imposición de la sanción. De hecho, en este caso, el propio RP en su art. 252.3 prevé que «Contra el acuerdo de ejecución inmediata de la sanción, el interno podrá acudir en vía de queja ante el Juez de Vigilancia, con independencia de la tramitación del recurso interpuesto».

El resto de asuntos no incluidos en estos tres grupos parece que deberían tramitarse a través del mecanismo administrativo interno de P+Q. El problema estriba, ante la inconcreción de la normativa, en entender qué puede ser objeto de una P+Q ante el JVP, en qué casos puede el interno dirigirse directamente al JVP y en cuáles debe acudir primero a este mecanismo interno. Una solución a este embrollo sería que los JVP admitieran todos los escritos que les dirijan las personas presas y fueran ellos los que decidieran el recorrido del mismo, como ya se hace en algunos casos<sup>60</sup>. Si el asunto es competencia del JVP o ya ha pasado por los órganos

---

<sup>60</sup> En sentido contrario, SOLAR CALVO afirma que habría que discriminar «las quejas de escasa e incluso nula envergadura jurídica desde el punto de vista de la afectación de los derechos subjetivos de los internos y que sin

administrativos competentes, debería resolverlo el propio JVP o instar a la Administración a que lo haga. Si son materias de competencia exclusiva de la Administración podría realizar, si lo estima conveniente, la correspondiente propuesta en virtud del art. 77 LOGP. En el caso de que sea necesaria la intervención previa de un órgano administrativo, derivarlo a la Administración para que el órgano competente resuelva en un plazo razonable y lo comunique al interno.

El Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que se realizó en 1997, único intento que conocemos de desarrollar la materia procesal penitenciaria, tampoco dejaba demasiado claro el trámite de P+Q<sup>61</sup>. En el capítulo III dice regular el procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia, pero mezcla los recursos con las peticiones y quejas. Antes, en el art. 19, establecía una disposición interesante para el objeto de este estudio, obligando a la Administración a resolver las P+Q de los internos en el plazo de un mes, pasado el cual la resolución se entendería desestimatoria y otorgando al interno, en caso de que no haya respuesta en ese plazo, la facultad de recurrir el acto<sup>62</sup>. En su apartado dos, se otorga este mismo derecho para el caso de que «por el objeto de la petición o queja la resolución no pudiera demorarse un mes». Parece, por tanto, que el sentido era establecer la posibilidad de recurso ante el JVP para los casos en que el trámite interno de P+Q no diera una respuesta en un plazo razonable.<sup>63</sup>

El capítulo III de este Proyecto de Ley (arts. 22 a 37) puede darnos algunas ideas, aunque consideramos que la regulación sigue siendo insuficiente y, en algunos casos, demasiado restrictiva. El art. 22 establecía la posibilidad de acudir directamente al JVP, mediante petición o queja, «contra los actos, omisiones, prácticas, normas de régimen interior o aplicación de instrucciones u órdenes superiores» pero solo cuando hubieran sido afectados derechos fundamentales. En caso de ser afectados derechos no fundamentales, el interno solo podría interponer recurso contra los acuerdos previos de la Administración Penitenciaria. Es la única referencia diferenciada a las P+Q, siendo el resto de la regulación del procedimiento común con los recursos y sin más distinción sobre la materia a la que se refiere o sobre las distintas competencias que hemos visto que regula el art. 76.2 LOGP.

En resumen, con la regulación actual, no parece que en estas peticiones y quejas estemos ante un recurso propiamente dicho, aunque la falta de una ley que regule las normas procedimentales en el ámbito penitenciario y la extremadamente confusa regulación de la DA 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), única referencia procesal en este campo, genera tanto a nivel

---

embargo (...), tienen una protección del todo desproporcionada con la realidad que refieren». SOLAR, *El sistema penitenciario español en la encrucijada: una lectura penitenciaria de las últimas reformas penales*, 2019, p. 198.

<sup>61</sup> Ver Proyecto de Ley 121/000038 adoptado por la Mesa del Congreso el 29 de abril de 1997.

<sup>62</sup> Art. 19. Plazo para resolver expresamente las peticiones y quejas de los internos.

1. La Administración penitenciaria deberá resolver expresamente las peticiones o quejas formuladas por los internos en el plazo de un mes a partir de su formulación. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera producido resolución expresa, la petición se entenderá desestimada y el interno podrá recurrir el correspondiente acto presunto ante el Juzgado de Vigilancia, sin perjuicio de la obligación de la Administración penitenciaria de dictar resolución expresa.

2. Si por el objeto de la petición o queja la resolución no pudiera demorarse un mes, por quedar en tal caso sin contenido el derecho que el interno pretendía ejercitar, cabrá recurso ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria a partir del momento en que la ausencia de resolución expresa por la Administración ponga en peligro la efectividad de tal derecho.

<sup>63</sup> Entendemos que es de sentido común pensar que también las resoluciones desestimatorias de la pretensión del interno o que no respondan adecuadamente a su reclamación, serían recurribles ante el JVP.

teórico como práctico una gran cantidad de dudas. Por un lado, el recurso que se eleva al JVP en los casos vistos anteriormente (clasificación y sanciones) suele llamarse también «queja». Por otro lado, los profesionales que actúan en esta jurisdicción suelen usar el mencionado art. 76 2. g. para plantear todos los escritos en los que no está clara la competencia ya que, al hacer referencia el precepto a cualquier derecho o beneficio penitenciario de la población interna, casi cualquier materia puede ser incluida en el mismo, desde reclamaciones de asuntos de aparentemente poca relevancia, como pudiera ser el precio del café en el economato, hasta algunas que pueden afectar a derechos fundamentales, como desatenciones médicas o tratos degradantes<sup>64</sup>.

Y, por si fuera poco, la flexibilidad en la admisión que exige la legislación penitenciaria en lo relativo al aspecto formal, hace que cualquier documento enviado al JVP deba ser resuelto, independientemente que se trate de un recurso, una petición o una queja y de cómo sea denominado, si es que lo es de alguna manera. A pesar de esta teórica amplitud, en la práctica las quejas suelen ser desestimadas por carecer de relevancia o referirse a competencias de la Administración penitenciaria. Así, por ejemplo, en el año 2019, en los JVP de Cataluña el 98,6% fueron denegadas.<sup>65</sup>

En definitiva, el JVP es el órgano previsto, desde la aprobación de la LOGP, para la supervisión de la actividad administrativa, controlar la legalidad en la ejecución de la pena y tutelar los derechos de las personas presas.<sup>66</sup> Por ello, pensamos que podría ser el órgano externo encargado de la recepción de P+Q de la población reclusa, de revisión judicial de las actuaciones administrativas y de supervisión. Sin embargo, la normativa debe ser reformada para solucionar todos estos problemas interpretativos que hemos ido viendo, concretar la división de competencias y desarrollar los procedimientos. Además, si queremos que este órgano cumpla con estas funciones de manera adecuada, deben mejorarse los recursos tanto humanos como materiales con los que cuentan.

## 5. Conclusiones. Las Peticiones y Quejas como derecho y garantía

Para terminar con este acercamiento a la normativa reguladora del mecanismo de P+Q, vamos a recordar brevemente la estructura del mecanismo diseñado en el sistema penitenciario español, a señalar algunas claves de la importancia de este instrumento y de las características que debería tener para ser eficaz y concluiremos con una primera y provisional propuesta.

### 5.1. ¿Dónde estamos?

Entendemos que la población reclusa puede presentar peticiones y quejas ante el Director del establecimiento o el funcionario encargado sobre cualquier tema de carácter penitenciario, ya sea regimental o tratamental. En el caso de que la queja esté expresamente dirigida a un órgano externo (Defensor del Pueblo, Ministerio Fiscal, JVP, Organismos internacionales, etc.) debería darse curso a la misma sin realizar ninguna actuación. De la misma manera debería actuarse, en este caso dirigiéndose al JVP, cuando se trate de materias de competencia directa del JVP (las que

<sup>64</sup> El artículo que se publicará con el análisis de las respuestas de los Servicios de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria a la encuesta que hemos realizado confirma esta confusión generalizada.

<sup>65</sup> LARRAURI. «La supervisión de la prisión. Derechos de los presos y calidad de vida», *InDret*, 3, 2021, p. 149.

<sup>66</sup> CERVELLÓ. *Derecho penitenciario*, 4ª edición, 2016, pp. 154 ss.

hemos llamado de primera instancia) o de una respuesta o reclamación del interno frente a un previo acuerdo administrativo, ya sea de las materias que se tramitan como recurso o de las que lo hacen a través de las peticiones y quejas judiciales (art. 76.2 g).

Para el resto de los asuntos, es decir, en los que no exista pronunciamiento o decisión previa de la Administración o, en que existiendo éste, no se refieran a materias susceptibles de recurso ante el JVP ni a asuntos de régimen y tratamiento que afecten a derechos fundamentales o derechos y beneficios penitenciarios, parece que la normativa indica que deberían resolverse de manera interna.

Entendemos que la vía interna para intentar resolver el conflicto o petición planteada es necesaria para descargar el trabajo de la jurisdicción de vigilancia y para filtrar los asuntos de menor importancia o que se refieran a cuestiones de organización y funcionamiento de los establecimientos o de los órganos de la Administración penitenciaria. Sin embargo, para que esta vía interna sea útil y eficaz, debería establecerse un procedimiento más detalladamente regulado para la tramitación de estas P+Q y su remisión a los órganos implicados o con competencia en el asunto en concreto. En cualquier caso, en nuestra opinión, siempre debería quedar a salvo la posibilidad del interno de recurrir estas resoluciones o de dirigirse al JVP si no recibe respuesta en un plazo razonable.

En la investigación empírica que se está desarrollando deberemos estudiar no sólo la eficacia de este mecanismo, los asuntos tratados y la resolución de los mismos, sino incluso esta propia estructura establecida legalmente ya que, como hemos ido viendo a lo largo de este trabajo, el texto legal deja varios interrogantes y dudas sobre la mesa.

## 5.2. La importancia de contar con un mecanismo de P+Q adecuado

Como hemos visto, aparece claramente consagrado tanto a nivel interno como en la normativa internacional, la existencia de un derecho de las personas presas a formular peticiones y quejas a las autoridades penitenciarias sobre asuntos de su competencia, así como a autoridades externas. Se trata de un «*derecho instrumental*» que permite hacer valer el resto de los derechos de los presos, lo que convierte a este instrumento en un mecanismo de importancia vital para el buen funcionamiento del sistema penitenciario.

Un buen instrumento para canalizar las reclamaciones de las personas presas es imprescindible para una gestión profesional de los centros penitenciarios, identificar problemas estructurales o sistemáticos y problemáticas personales, además de servir para una mejora de las relaciones con el personal y de la legitimidad y confianza que la población reclusa otorgue al sistema.<sup>67</sup> El instrumento de P+Q puede ayudar a Instituciones Penitenciarias a identificar problemas estructurales o deficiencias y, si estas reclamaciones son resueltas de manera adecuada y rápida, podrían prevenirse problemas mayores y mejorar la eficiencia de los recursos, por ejemplo, descargando de trabajo a los JVP.

Sin embargo, tendremos que comprobar en nuestra investigación empírica si el funcionamiento del mecanismo en el sistema penitenciario español es el más adecuado. En principio, parece que existen algunos obstáculos importantes para ello que habrá que ver si nuestro sistema está

---

<sup>67</sup> PENAL REFORM INTERNATIONAL. *Guidance document on the Nelson Mandela Rules*, 2018, pp. 33 ss.

siendo capaz de solventar o, al menos, identificar. Así, como se recoge en la Guía para la implementación de las Reglas Mandela, la población reclusa suele encontrar poderosas barreras para realizar P+Q como la ausencia de un mecanismo efectivo, la lentitud o burocratización del procedimiento y de las respuestas, la falta de información o la desconfianza en el procedimiento, el miedo a represalias o consecuencias negativas o la cultura institucional basada en la retribución más que en la resocialización.<sup>68</sup>

### 5.3. Algunas claves para un mecanismo realmente eficaz

Para que el objetivo de servir de instrumento de garantía de un buen funcionamiento del sistema penitenciario y de defensa de los intereses y derechos de las personas presas se acerque algo más a la realidad, el mecanismo debe respetar algunos principios básicos y tener algunas características, la mayoría de las cuales hemos podido ir observándolas en la descripción realizada de la regulación internacional.

En primer lugar, en cuanto al *ámbito objetivo*, es necesario que no se produzca ningún tipo de censura en cuanto al fondo de las P+Q planteadas. En el caso español, la normativa tendría que describir de manera más clara este ámbito. Para el procedimiento interno entendemos que la referencia debería ser a cualquier materia competencia de la Administración penitenciaria y que pueda afectar a los derechos e intereses de las personas presas o a la vida en prisión. Para el mecanismo judicial, tal vez podría hacerse una mención parecida a la prevista en el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del procedimiento ante los JVP a «los actos, omisiones, prácticas, normas de régimen interior o aplicación de instrucciones u órdenes superiores» (art. 22.1)<sup>69</sup>. En cualquier caso, lo importante, a nuestro juicio, es que no pueda existir un filtro previo sobre las reclamaciones que van a ser tramitadas en función del asunto tratado y que todas tengan que ser analizadas y contestadas en un plazo razonable. La evolución de la normativa internacional ha ido en este sentido, eliminando las referencias a la posibilidad de desestimar quejas infundadas o frívolas.

Por tanto, para cumplir con los estándares mínimos internacionales, entendemos que sería adecuado por un lado aclarar, para el procedimiento administrativo, que las P+Q puedan referirse a cualquier asunto o actividad penitenciaria que pueda afectar, directa o indirectamente, a intereses del interno o a su calidad de vida en prisión y, por otro, ampliar las competencias del JVP a la revisión de cualquiera de estas P+Q, independientemente de que el asunto al que se refieran sea o no estrictamente de régimen o tratamiento.

En segundo lugar, es imprescindible que se *informe* a la población presa de la existencia de estos medios de defensa de sus derechos y su funcionamiento. En la guía *La prisión paso a paso*, que entendemos que es entregada a todos los internos al ingreso en prisión, la información sobre este tema no es ni demasiado detallada ni demasiado clara, pero al menos sí se recoge el derecho a presentar las quejas ante un funcionario, el Director del centro, la SGIP o el JVP<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> PENAL REFORM INTERNATIONAL. *Guidance document on the Nelson Mandela Rules*, 2018, pp. 32 ss.

<sup>69</sup> Ver Proyecto de Ley 121/000038 Orgánica reguladora del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

<sup>70</sup> [https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/Paso\\_a\\_Paso\\_en\\_castellano.pdf/183c67dd-8dea-c060-b23a-39b07d320dba](https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/Paso_a_Paso_en_castellano.pdf/183c67dd-8dea-c060-b23a-39b07d320dba)

En tercer lugar, el mecanismo debe ser percibido como *legítimo* y eficaz por la población reclusa, que debe confiar en el mismo como un instrumento adecuado para la defensa de sus derechos. Para ello, deben cumplirse ciertas condiciones. Debe ser un procedimiento simple, fácil de entender, accesible y ágil, de ahí la apuesta por la no exigencia de requisitos formales y por facilitar a los internos todos los recursos o materiales necesarios para que lo puedan poner en marcha en el momento en que lo necesiten. En algunos instrumentos internacionales se recomienda priorizar los métodos informales de resolución, como podría ser la mediación, aunque no tenemos claro que puedan ser adecuados para todos los asuntos. De cualquier manera, si entendemos positivo que se de participación al interno en el procedimiento y que se le informe del estado de su solicitud y de los trámites que se vayan realizando.

Además, debemos contar con mecanismos que garanticen que la persona no va a sufrir *represalias* ni otras consecuencias negativas por impulsar estas reclamaciones. La población reclusa debe confiar en estos instrumentos y no temer que su vida en prisión pueda verse afectada de manera negativa por ello<sup>71</sup>. En busca de este objetivo, sería importante que se contara con un mecanismo autónomo e independiente. También es necesario disponer de medidas que garanticen la confidencialidad, si así lo desea la persona. En nuestra opinión, ampliando la legitimación para elevar las P+Q a familiares, asesores legales e, incluso, a organizaciones independientes de defensa de los derechos de las personas presas también podrían salvarse las reticencias de algunas personas a presentar reclamaciones por miedo a ser señalados o a tener problemas. De la misma manera, creemos que una idea a explorar, como ya hemos mencionado, sería la posibilidad de interponer P+Q colectivas lo que tendría que significar necesariamente una ampliación del ámbito objetivo, de manera que un grupo de internos, organizado o no, pudiera elevar sus solicitudes, descontentos o demandas sobre el funcionamiento del establecimiento penitenciario, cuestiones concretas o, incluso, asuntos de política penitenciaria general. Esta modalidad permitiría esquivar la desconfianza o el miedo a señalarse que pudiera tener un interno solo al interponer la queja.

En cuarto lugar, las P+Q deben ser *resueltas de manera adecuada*, respondiendo siempre al interno solicitante, explicándole las actuaciones realizadas y la licitud o no de su pretensión, dando una contestación seria y asumiendo las responsabilidades que pudieran derivarse. Es importante que los internos comprueben que las personas que han actuado de manera errónea o han cometido abusos tienen que rendir cuentas de sus acciones y que la institución trata de solventar los problemas que se han detectado. En el caso de que la respuesta sea negativa, se debe informar de los motivos de la denegación y de los recursos de los que se disponen frente a la misma.

Por último, pensamos que sería también muy conveniente que se dejara información en el expediente del interno, cuando sea posible, de los asuntos en los que ha peticionado o se ha quejado, así como que todas las P+Q sean registradas por una autoridad externa al establecimiento. Estas medidas serían de gran utilidad, no solo para el estudio e investigación de nuestro sistema penitenciario, sino también para la necesaria evaluación que debería tener cualquier administración pública, así como para que la propia Administración penitenciaria detecte problemas o deficiencias de funcionamiento.

---

<sup>71</sup> No solo hablamos de castigos físicos o sanciones sino también de otras consecuencias que condicionan poderosamente la vida en prisión, como la clasificación penitenciaria, el módulo de residencia, la posibilidad de acceder a actividades, los permisos de salida, etc.

En definitiva, aunque nuestra normativa penitenciaria cumple con gran parte de las recomendaciones internacionales, serían necesarias algunas reformas. En particular, una ampliación de la legitimación para la presentación de P+Q, una regulación más clara y detallada del ámbito objetivo, un mejor desarrollo de los procedimientos y los órganos competentes y, en lo que se refiere al JVP, solucionar los problemas interpretativos que hemos ido viendo, concretar la división de competencias y desarrollar los procedimientos, así como mejorar sus recursos personales y materiales.

#### 5.4. Un primer esbozo para una propuesta

Como hemos venido diciendo, estamos ante un primer acercamiento casi exclusivamente jurídico por lo que, para extraer conclusiones del sistema español de P+Q y plantear propuestas más consistentes, debemos esperar a que nuestras investigaciones empíricas estén más avanzadas. En cualquier caso, no queremos concluir este trabajo sin realizar, al menos, un pequeño esbozo de cómo, en base a la normativa internacional y a otros ejemplos consultados, podría ser la estructura de este mecanismo.

Entendemos que la persona interna debe tener abierta, sin restricción en cuanto al asunto tratado, en todo caso una *doble vía, administrativa y de control* (judicial). Así, debería permitirse que el interno elevara las quejas tanto a la Administración como al JVP, ya sea conjuntamente o de manera independiente.

En el ámbito administrativo, el mecanismo debería contar con dos instancias diferentes, una interna al centro y otra exterior<sup>72</sup>. La reclamación se recibe en el establecimiento y, si es posible, se resuelve internamente y, si no lo es, se remite a ese órgano externo. De cualquier manera, el interno debería obtener una respuesta clara y motivada en un plazo razonable (y ser informado de la posibilidad de recurrir la decisión ante el JVP). Sería importante contar con algún órgano interno al centro que se dedicara a la gestión de este mecanismo de P+Q, que recibiera las reclamaciones y les diera el trámite oportuno y que fuera registrando toda la información. Este órgano podría realizar informes periódicos de calidad del centro y proponer planes de mejora. La Subdirección de Análisis e Inspección Penitenciaria podría ser la encargada de supervisar estos informes y el cumplimiento de los planes de mejora de cada centro.

En todos los casos, además, la solicitud del interno y la forma de resolverla debería comunicarse a ese órgano administrativo externo y al JVP (o a otro órgano de supervisión), a efectos no solo de información sino también de una posible revisión.

Por otro lado, como hemos dicho, debería estar abierta la posibilidad de presentar P+Q directamente al JVP, sin censura tampoco en cuanto al fondo del asunto. Sería este órgano el que tendría que dirigirse a los órganos competentes administrativos para instarles a resolver el problema o, si estamos ante una competencia directa de esta jurisdicción, tomar la decisión definitiva.

---

<sup>72</sup> Este órgano podría ser la actual Subdirección de Análisis e Inspección Penitenciaria, aunque cambiando sus funciones y formas de actuación. Sin embargo, en nuestra opinión, estaría bien contar con un órgano independiente que no formara parte del organigrama de la SGIP; una especie de Oficina del Defensor del preso.

Además de estas dos vías de resolución de las quejas, debería contarse con algún mecanismo efectivo de *supervisión periódica de las prisiones*. En nuestra opinión, este mecanismo debería ser controlado y organizado por la sociedad civil y ser dotado de recursos suficientes como para poder ejercer una supervisión efectiva de todos los centros. Este trabajo teóricamente lo realiza en la actualidad el MNP dependiente de la Oficina del Defensor del Pueblo Español<sup>73</sup> pero consideramos que sería más eficaz un órgano autónomo, no dependiente de la Administración. A este órgano deberían comunicarse todas las P+Q elevadas por la población reclusa, de manera que tuviera información sobre qué centros visitar o a qué internos entrevistar y mejorar así su labor.

Como vemos, la estructura administrativa no exigiría demasiados cambios ya que nos parece que la actual cumple con las recomendaciones internacionales que obligan a tener un organismo de supervisión y un mecanismo de resolución de las P+Q con posibilidad de recurso judicial. Sí habría que hacer algunos cambios en la normativa para aclarar los procedimientos y las competencias y sustituir la confusa regulación actual. De cualquiera manera, se trata tan solo de algunas recomendaciones a nivel legal y de carácter provisional, pues será cuando tengamos los resultados de las investigaciones empíricas cuando podremos plantear si, además de los problemas en la regulación normativa, el funcionamiento del mecanismo de P+Q en el sistema penitenciario español es el adecuado, si es eficaz y si es sentido por la población reclusa como útil para la resolución de sus problemas.

## 6. Bibliografía

BEHAN, Cormac/KIRKHAM, Richard, «Monitoring, inspection and complaints adjudication in prison: the limits of prison accountability frameworks», *The Howard Journal of Crime and Justice*, 55, nº4, 2016, pp. 432-454.

BENITEZ YÉBENES, Juan Rafael, *El procedimiento de actuación ante los órganos de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria (Hacia un derecho procesal penitenciario)*, Madrid: Dykinson, 2017.

BIERIE, David, M. «Procedural justice and prison violence: Examining complaints among federal inmates (2000–2007)», *Psychology, Public Policy and Law* 19(1), 2013, pp. 15 ss.

BIRKINSHAW, Patrick «The Closed Society: Complaints Mechanisms and Disciplinary Proceedings in Prisons» *Northern Ireland Legal Quarterly*, 32, 1981, pp. 117-157.

CABRERA CABRERA, Pedro José/RÍOS MARTÍN, Julián, *Mirando el abismo. El régimen cerrado*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, 2002.

CALAVITA, Kitty/JENNES, Valerie, «Inside the Pyramid of Disputes: Naming Problems and Filing Grievances in California Prisons» *Social Problems*, 60(1), 2013, pp. 50-80.

CEREZO, Anabel/GARCÍA-ESPAÑA, Elisa, *La prisión en España: una perspectiva criminológica*. Granada: Comares, 2007.

CERVELLÓ, Vicenta. *Derecho penitenciario*, 4ª edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016.

---

<sup>73</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/mnp/defensor-mnp/>

CESANO, José Daniel/REVIRIEGO PICÓN, Fernando. *Teoría y práctica de los derechos fundamentales en las prisiones*. Buenos Aires: B de F, 2010.

CID, José/PEDROSA, Albert/NAVARRO, Carmen, «La experiencia del encarcelamiento en España.» *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 24, 2020, pp. 161-192.

CUTIÑO, Salvador. «Algunos datos sobre la realidad del tratamiento en las prisiones españolas.» *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17(11), 2015, pp. 1-41.

CUTIÑO, Salvador/NAKAHIRA, Masako/POZO CUEVAS, Federico/NAVARRO ARDOY, Luis. «Percepción de los internos en prisión sobre sus relaciones con los funcionarios según el módulo de residencia.» *Revista General de Derecho Penal*, 31, 2019.

DOUGLAS, Gilian. «Dealing with Prisoners' Grievances» *British Journal of Criminology*, 24(2), 1984, pp. 150-167.

GALLEGO, Manuel/CABRERA CABRERA, Pedro José/RÍOS MARTÍN, Julián/SEGOVIA, José Luis. *Andar 1km en línea recta*. Universidad Pontificia de Comillas, 2010.

GÓMEZ CASTELLANO, Francisco Javier. «Petición y quejas referentes al régimen penitenciario», *Estudios Jurídicos*, Centro de Estudios Jurídicos. Ministerio de Justicia, 2007, pp. 1-37.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Ignacio. «La cárcel en España: mediciones y condiciones del encarcelamiento en el siglo XXI.» *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 8, 2012, pp. 351-402.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Ignacio. *Neoliberalismo y Castigo*. Barcelona: Bellaterra, 2021.

GÜERRI, Cristina. *De carceleros y ayudantes. El rol de los funcionarios de interior en los centros penitenciarios españoles*. Barcelona: Atelier, 2020.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. San José, Costa Rica: IIDH, 1998.

LARRAURI, Elena. «La supervisión de la prisión. Derechos de los presos y calidad de vida», *InDret*, 3, 2021.

LASAGABASTER, Iñaki, *Las relaciones de sujeción especial*. Madrid: Civitas, 1994.

MARTÍ, Marta, «El estudio de la calidad de vida en prisión, una revisión bibliográfica de la investigación en España y principales planteamientos internacionales», *InDret*, 3, 2017, pp.1-34.

PENAL REFORM INTERNATIONAL. *Guidance document on the Nelson Mandela Rules. Implementing the United Nations Revised Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. 2018.

POZO CUEVAS, Federico/NAVARRO ARDOY. Luis/NAKAHIRA, Masako/CUTIÑO, Salvador, «Cara a cara con la cárcel. La visión de los presos sobre sus condiciones de custodia y resocialización en un centro penitenciario», *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 16, 2018.

POZO CUEVAS, Federico/NAVARRO ARDOY. Luis/NAKAHIRA, Masako/CUTIÑO, Salvador. «El desempeño relacional de la prisión. La valoración de los presos del trato y las relaciones con funcionarios de vigilancia y personal de tratamiento.» *Revista Española de Investigación Criminológica*, 18, 2020, pp. 1-29.

RÍOS MARTÍN, Julián/CABRERA CABRERA, Pedro José, *Mil voces presas*. Comillas: Universidad Pontificia de Comillas, 1998.

RIVERA, Iñaki, *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos: la construcción de un ciudadano de segunda categoría*, Madrid: J.M Bosch, 1997.

RODRÍGUEZ MENÉS, Jorge/LARRAURI, Elena/GÜERRI, Cristina, «Percepción de la calidad de vida en prisión. La importancia de una buena organización y un trato digno», *Revista Internacional de Sociología*, 76, nº2, 2018. <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.2.16.159>

SOLAR, Puerto, «Análisis de dos resoluciones revolucionarias. Las SSTC de 27 de enero y 10 de febrero de 2020», *La Ley Penal*, nº144, 2020, pp. 1-20.

SOLAR, Puerto, *El sistema penitenciario español en la encrucijada: una lectura penitenciaria de las últimas reformas penales*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2019.