

Relaciones entre la Administración Penitenciaria y los jueces de vigilancia

JOSE LUIS MANZANARES SAMANIEGO

Letrado del Ministerio de Justicia, Magistrado y Profesor Titular de
Derecho Penal

I. INTRODUCCION

La coordinación de actividades y, en general, la colaboración entre la Administración Penitenciaria y los Jueces de Vigilancia acusa —aunque menos de lo que cabría esperar— las insuficiencias de la normativa en esta materia. Sabido es que, a casi cuatro años de la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria, de 2 de septiembre de 1979, y próximos a transcurrir dos años desde que se atribuyera la función de Juez de Vigilancia Penitenciaria a determinadas autoridades judiciales «hasta tanto se promulgue la Ley Orgánica del Poder Judicial» (como se lee en el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, de 9 de julio de 1981), seguimos sin esas «leyes correspondientes» a las que se remiten para las cuestiones orgánicas y los procedimientos de actuación de dichos jueces tanto el artículo 78, 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria como la disposición transitoria quinta del Reglamento Penitenciario de 8 de mayo de 1981.

La situación se mantiene en un continuado equilibrio inestable, a cuyo mantenimiento contribuyen, a partes iguales, la profesionalidad y el celo de unos jueces y funcionarios obligados a actuar, a veces, sin una mínima normativa, y otras con regulaciones incompletas, o poco acertadas. Cuando la preocupación por la Justicia Penal es el tema de cada día, cuando las reformas sustantivas a nivel de Código son objeto de atención preferente, y cuando el contenido real de las penas privativas de libertad depende de las condiciones y circunstancias en que se ejecuten, nos encontramos con que una de las piezas fundamentales del nuevo sistema —el Juez de Vigilancia— continúa desasistida y en precario. El hecho resulta doblemente doloroso porque precisamente ahora —en tiempos de cambios legislativos— unos Jueces de Vigilancia espe-

cializados, con dedicación exclusiva y sin la actual pobreza de medios personales y materiales, podrían contribuir a suavizar la transición jurídicopenal, sobre todo si se dispusiera de un régimen de recursos que propiciara la unificación de criterios por vía jurisprudencial.

La promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria fue seguida, a pocos meses, por el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal de 17 de enero de 1980. Dentro de una filosofía común, la Exposición de Motivos de este segundo texto insistía en que «la pena recaída va a ser realmente cumplida bajo *intervención judicial, sin perjuicio, en su caso, de los correspondientes beneficios penitenciarios de que pueda gozar el condenado*», añadiendo que «porque se pretende que la sanción se cumpla efectivamente, se prescindió de la redención de penas por el trabajo». La realidad ha sido que el Reglamento Penitenciario, después de regular en sus discutidos artículos 256 y 257 los nuevos beneficios, silenciando la redención, tiene que ocuparse de ésta, in extremis, en sus disposiciones transitorias. Luego, para completar el confuso panorama, la reforma urgente del Código Penal, de este año, lejos de prescindir de la redención, amplía sus efectos, adelantándolos incluso a la prisión provisional.

Las líneas anteriores no pretenden derivar esta exposición hacia la problemática de la redención de penas por el trabajo, sino a subrayar —con un ejemplo de actualidad— la confusión y las contradicciones que acompañan a la reforma penal y penitenciaria. Así las cosas, las dificultades exegéticas se multiplican. En el momento actual, la Administración Penitenciaria ni puede elaborar por sí misma un criterio general único —ya que ha perdido capacidad resolutoria— ni dispone de una jurisprudencia a la que atenerse. La deficiente normativa, la natural pluralidad de Jueces de Vigilancia, la marginación —al menos en la realidad— de la Administración Penitenciaria como posible recurrente, y la frecuente pasividad del fiscal frente a las resoluciones de los jueces (los recursos interpuestos por el Ministerio Público no parecen haber sido muchos) han contribuido a modelar la situación presente.

Con todo, el problema no afecta sólo a la Administración Penitenciaria, a los Jueces de Vigilancia y al Ministerio Fiscal. También los Tribunales sentenciadores mantienen a veces posiciones muy variadas sobre un mismo punto. Otras, su criterio contradice al del Juez de Vigilancia... dejando en medio de la disparidad al director de un determinado centro penitenciario. En ocasiones, las dificultades atañen a las competencias del Juez de Vigilancia respecto a los condenados por la jurisdicción militar.

Como consecuencia, la colaboración entre la Administración Penitenciaria y los Jueces de Vigilancia aparece ahora más necesaria que nunca, aunque sólo sea para superar conjuntamente las difíciles condiciones en que han de desarrollar su labor. Según el

párrafo 2.º de la disposición transitoria quinta del Reglamento Penitenciario, «los diversos organismos de la Administración Penitenciaria, en sus respectivos casos, se relacionarán con dichas autoridades (los Jueces de Vigilancia), a efectos de elevación de expedientes y colaboración en cuantos asuntos sean legalmente de su competencia». Una declaración demasiado vaga y, como tal, posiblemente superflua.

II. LA MULTIPLE FUNCION DEL JUEZ DE VIGILANCIA

No creemos que el nacimiento de la figura del Juez de Vigilancia español haya sido muy feliz. Aparte las deficiencias orgánicas y procesales ya apuntadas, es lo cierto que tampoco la Ley Orgánica General Penitenciaria y el Reglamento Penitenciario son ejemplo de claridad en cuanto a la naturaleza y funciones del nuevo órgano. El Título V de la Ley abunda en preceptos que admiten diferentes lecturas. De una parte, en el artículo 76 se recogen funciones en las que las decisiones del Juez parecen superponerse a la actuación administrativa. De otra, el artículo 77 nos presenta a un Juez que formula o transmite propuestas a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Con todo, la división de funciones no resulta tan sencilla, puesto que el artículo 76.2 detalla algunas de muy distinto contenido. Se trata de una enumeración poco cuidada técnicamente —quizá debido al amplísimo consenso con que la Ley, es decir, sus principios inspiradores, fue acogida en las Cortes Generales—; y así, junto a casos indubitados de recurso (letras e y f), hay resoluciones sobre propuestas (b), aprobaciones de propuestas (c), aprobaciones sobre propuestas no exigidas expresamente (d), autorizaciones (i), etc., pero también una vaga referencia (g) a «acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios de aquéllos». La vaguedad de esta última previsión se presta a muy distintas interpretaciones, y constituye, sin duda, uno de los mayores escollos en la relación entre Jueces de Vigilancia y Administración Penitenciaria. La cuestión ahora no es discutir el reparto de funciones, ni siquiera lamentar la pobre fórmula elegida por el legislador, sino salir al paso de los problemas que plantea.

La propia polémica sobre la denominación más certera para quien la Ley Orgánica General Penitenciaria llama Juez de Vigilancia pone de relieve la variedad de distinciones. Ruiz Vadillo, acudiendo al derecho comparado, prefiere el nombre de Juez de ejecución de penas. En nuestro derecho, la expresión Juez de Vigilancia Penitenciaria se encuentra en los Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial de 22 de julio y 8 de octubre de 1981. Real-

mente, ocurre que el nuevo Juez es de ejecución de penas, por un lado, y de vigilancia por otro, según consideremos sus «atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta», en orden a lo cual asumen «las funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales sentenciadores», o, por el contrario, las encaminadas a «salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse», supuesto éste último en el que resulta indiferente que el interno sea penado, preso preventivo o simple detenido. Ese distingo —presente en el artículo 76.1 y 2 a) de la Ley Orgánica General Penitenciaria— reaparece en las restantes letras del propio artículo 76.2, si bien la enumeración carezca de la más elemental sistemática. De tal cualidad se desprenden consecuencias importantes, entre ellas las que atañen al órgano judicial que deberá conocer, en su caso, de los recursos interpuestos contra las resoluciones del Juez de Vigilancia. Sin embargo, se observa en la práctica una cierta «fijación» del problema hacia su vertiente de ejecución penal, y aún cabe citar en esta línea las prevenciones del Presidente del Tribunal Supremo, de 8 de octubre de 1981, en las que se afirma «corresponder a *todas* las competencias del Juez de Vigilancia, que enumera el artículo 76 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, el carácter de actividades realizadas en ejecución de sentencia».

A continuación procuraremos trazar los límites de la actuación del Juez de Vigilancia en relación con la Administración Penitenciaria. Empezaremos por el problema básico, el de la línea divisoria entre el Poder Judicial y Administración Pública, en general; y seguiremos con el examen de los principales contactos derivados de aquellas atribuciones concretas confiadas al Juez de Vigilancia por la vigente normativa.

III. EL JUEZ DE VIGILANCIA COMO ORGANO JUDICIAL

Ha sido una constante en nuestra doctrina sostener que los nuevos jueces no deben ser nunca el vértice de un establecimiento, ni el superior jerárquico de los respectivos directores, sino sencillamente la Autoridad Judicial que, de alguna manera, continúa su cometido de juzgar. El propio García Valdés, comentando los artículos 76 a 78 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, escribe que «en cualquier caso, ha de quedar diáfana la necesaria separación entre las atribuciones de la Administración Penitenciaria y las de los Jueces de Vigilancia, y no puede producirse una invasión de aquéllas por las de éste, pues, como ya he dicho, sería venir a reconocer facultades de decisión del establecimiento a toda autoridad judicial». Añade este autor que, «precisamente porque las funciones de dirección, organización e inspección de los distintos centros penitenciarios corresponde a la Administración y a sus funcionarios, el artículo 77 establece la naturaleza de órgano con-

sultivo de los Jueces de Vigilancia respecto de determinadas materias que no figuran entre la enumeración de sus competencias específicas».

No parece que nadie haya objetado nada a tales afirmaciones en el terreno de los principios, pero, la realidad nos enseña cómo no es raro que en los centros penitenciarios e incluso en la Dirección General se reciban comunicaciones de los Jueces de Vigilancia en las que se ordena algo, o se concede algo a algún interno, a espaldas de una Administración Penitenciaria que ni siquiera ha sido oída. Unas veces la resolución se agota en un centro determinado, pero en ocasiones trasciende del propio territorio del Juzgado (así en los traslados a otros establecimientos). En la base de tales resoluciones suele encontrarse el artículo 76, 2. g) de la Ley Orgánica General Penitenciaria, es decir, ese régimen de peticiones o quejas, cuya imprecisión hemos criticado anteriormente, y sobre cuyo alcance, contenido y distinción de los recursos poco o nada aventuran los autores. Los Comentarios a la Legislación Penitenciaria de García Valdés no son aquí una excepción.

Dicha práctica —perturbadora, y, a nuestro entender, ilegal en la mayoría de los casos— se ve favorecida, además de por la vaguedad del sistema de peticiones o quejas, por la falta de una normativa sobre recursos y por la desconexión entre la Administración Penitenciaria y el Ministerio Público. También el Fiscal es víctima, como los Jueces de Vigilancia, de la penuria de medios personales o materiales, pero en definitiva sucede que la Administración Penitenciaria, a un nivel u otro, se ve en la alternativa de cumplir sin más algunas resoluciones judiciales que considera claramente improcedentes, o confiar en que unos contactos más o menos oficiosos hagan el mismo efecto que un recurso de reforma. La Consulta núm. 2/1981 de la Fiscalía General del Estado, de 22 de octubre, es una muestra de las dificultades con que el Ministerio Público tropieza para cumplir eficazmente en el nuevo marco penitenciario las funciones que le atribuye el artículo 124 de la Constitución. Por su parte, el Servicio Técnico y Jurídico de Instituciones Penitenciarias dirigió un escrito, el 8 de octubre de 1982, a todos los centros dependientes de la Dirección General sobre la posible intervención del Ministerio Fiscal como representante de la Administración Penitenciaria en los recursos contra resoluciones del Juez de Vigilancia. Con todo, poco se ha avanzado en esta línea. Las relaciones continúan siendo fundamentalmente bilaterales, es decir Juez de Vigilancia-Administración Penitenciaria. Confiemos en que en el futuro el Ministerio Fiscal pueda asumir plenamente las importantes funciones que le corresponden.

Volviendo a la cuestión principal —la fijación del límite entre Administración y Jurisdicción— conviene recordar que el artículo 72 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia de 12 de junio de 1968, encargó a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, como no podía ser menos, la dirección, gestión y

resolución de todos cuantos asuntos afecten a la Administración y al Régimen Penitenciario. La Ley Orgánica General Penitenciaria crea la figura del Juez de Vigilancia, con intervención decisiva en, al menos, aspectos muy concretos del Régimen Penitenciario (así en lo referente a los permisos y al régimen disciplinario), pero respetando siempre lo genuinamente administrativo, como prestación de un servicio. Su artículo 79 insiste en que «corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia la dirección, organización e inspección de las Instituciones que se regulan en la presente Ley» (a salvo la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas). Antes, su artículo 77 parece limitar las atribuciones de los Jueces de Vigilancia, en una serie de materias, a la formulación de propuestas.

Corresponde, pues, a la Administración trazar y llevar a efecto, en el marco de la nueva normativa, la política general penitenciaria. Sólo la Administración puede decidir el destino de sus centros en relación con la población interna, procurando a la vez que las actuales insuficiencias materiales se vayan corrigiendo hasta alcanzar el nivel óptimo previsto en la Ley Orgánica General penitenciaria. Como es lógico, este proceso no debe ser perturbado por resoluciones judiciales que, por definición, únicamente contemplan una realidad parcial, es decir, la de los internos y centros de un territorio concreto. Si las resoluciones judiciales adoptaren en esas materias la forma de decisiones y no la de recomendaciones o propuestas, podría llegarse al colapso de la Administración Penitenciaria o a la pura imposibilidad de cumplimiento. Valga el ejemplo de la pluralidad de acuerdos de ingreso en un Hospital Penitenciario con todas sus plazas ya ocupadas. O el de esas órdenes de traslado por razones familiares, para las que el Juez ha contemplado tan sólo las concurrentes en un peticionario determinado.

Pensamos que las líneas anteriores señalan ya una frontera insalvable para las actuaciones de los Jueces de Vigilancia. El artículo 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y el Reglamento del Ministerio de Justicia conectan en definitiva —aunque este último sea del año 1968— con el artículo 97 de la Constitución, a cuyo tenor el Gobierno dirige la Administración Civil y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Esto significa que toda la normativa penitenciaria ha de interpretarse respetando la existencia de un marco claramente administrativo ajeno a la competencia del Juez de Vigilancia, aunque éste desarrolle dentro del mismo sus funciones específicas. Las decisiones de estos nuevos órganos judiciales deben referirse a la ejecución de sentencias o a la salvaguarda de los derechos de los internos en casos concretos, como corresponde a la esencia de la jurisdicción, y más, si cabe, de la jurisdicción penal. De otro lado, esa actividad judicial ha de respetar y asumir la organización penitenciaria, lo que no es incompatible con el deseo de mejorarla y la elaboración de propuestas con tal finalidad.

La actuación individualizada de los Jueces de Vigilancia en cuanto a los internos —al menos cuando se trata de resoluciones propiamente dichas, o sea, capaces de alcanzar fuerza ejecutiva— ratifica un segundo límite: el de que aquéllos carecen de potestad reglamentaria. Como se expuso en la reunión de Jueces de Vigilancia celebrada en Madrid los días 26 y 27 de abril de 1982, no les compete dirigir Circulares a la Administración Penitenciaria, aunque sí puedan enviar comunicaciones para subsanar los defectos observados en un expediente particular o pedir información. En la misma reunión prevaleció igualmente el criterio —la otra cara de la moneda— de que la Administración Penitenciaria no debe elevar consultas a los Jueces de Vigilancia. La cuestión es importante, porque las insuficiencias normativas, sufridas en igual grado por los nuevos órganos judiciales y por los establecimientos penitenciarios, estimulan a unos y otros en la búsqueda conjunta de soluciones. Dentro de la anómala situación actual no parece haya que rasgarse las vestiduras ante tales formas de colaboración —por anómalas que a su vez sean—, pero conviene no olvidar los principios, evitando que los cambios de impresiones se transformen en claras corruptelas jurídicas perfectamente documentadas.

Se llega así al difícil tema de las posibles actuaciones judiciales nulas de pleno derecho. El sincero deseo de la Administración en el sentido de aceptar e interpretar ampliamente el control de su actividad por parte de los Jueces de Vigilancia no permite saltar sobre las fronteras de carácter público e imperativo. Con otras palabras, al margen de las dificultades para distinguir nítidamente entre la nulidad radical y la relativa, es evidente que en algunos casos la Administración Penitenciaria podría verse obligada a rechazar de plano las resoluciones de los repetidos jueces. Cuando, más adelante, examinemos algunos de los requisitos a que ha de sujetarse la actuación judicial en materias concretas, veremos cómo la nulidad de pleno derecho admite causas muy diversas. No hace falta subrayar la perturbación que en el normal funcionamiento de las Instituciones Penitenciarias pueden ocasionar algunas resoluciones que, quizá sin conocimiento por parte del Fiscal, se reciben en los establecimientos penitenciarios como órdenes de obligado cumplimiento, pese a presentar notorios vicios esenciales. Piénsese en traslados de internos a centros no acordes con su clasificación o en la concesión de permisos de duración superior a la establecida legalmente. Ocurre entonces que a la Administración se le trasladan resoluciones ya firmes, ante las que —al no existir recurso— sólo cabe el acatamiento o el rechazo frontal. La petición al Juez de que reconsidere el caso, aunque quizá aconsejable en principio, no deja de ser una solución insatisfactoria que, de un lado, implica el tácito reconocimiento de que la resolución puede ser, en definitiva, ajustada a derecho, y de otro equivale a una suspensión temporal, no siempre compatible con el tenor de lo ordenado.

IV. LAS PETICIONES O QUEJAS

De las peticiones o quejas de los internos se ocupa —como ya se dijo— el artículo 76.2 g) de la Ley Orgánica General Penitenciaria, si bien de modo tan imperfecto, que resulta imposible llegar a conclusiones pacíficas sobre su alcance y consecuencias. Para empezar, no se trata de cualesquiera peticiones o quejas, sino sólo de las que guarden «relación con el régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte (sic, en singular) a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios». Se ha querido delimitar la materia, pero el legislador no ha tenido fortuna, ni en el fondo, ni en la forma. Aparentemente se exige, de un lado, la relación con el régimen y el tratamiento, y de otro que además queden afectados —en alternativa— los derechos fundamentales o los derechos y beneficios penitenciarios. Sin embargo, el «afecte», en singular, introduce una cuña entre el régimen (no sometido a condicionamientos ulteriores), y el tratamiento (en cuyo caso se exige además la repercusión en los derechos y beneficios antes citados), lo que conduce a resultados poco aceptables. Profundizando algo más, se observa otra incorrección por cuanto la lesión de los derechos penitenciarios no es nunca cualificación suficiente, como tampoco lo es separadamente el menoscabo de los beneficios de tal índole, sino que se exige la referencia conjunta a dichos derechos y beneficios, lo que, o no tiene mucho sentido, o constituye pura redundancia. Desde otro ángulo, difícilmente cabe concebir que un interno se queje de algo que no afecte al régimen o al tratamiento, y, como secuela casi inevitable, a sus derechos fundamentales o penitenciarios, o a los beneficios de esta última clase. Quizá por eso el artículo 50.1 de la misma Ley, aunque dedicado en primera línea a las peticiones y quejas formuladas por los internos ante el director (y no, prima facie, a los dirigidos al Juez de Vigilancia) sólo exige que aquéllas sean relativas a su tratamiento o al régimen del establecimiento».

La oscuridad apuntada más arriba sobre lo que pueda ser objeto de queja o petición casa perfectamente con la que acompaña a la propia denominación. Se nos escapa la diferencia que pueda haber entre quejas y peticiones, como parece se le escapa tanto a la Ley Orgánica General Penitenciaria como al Reglamento Penitenciario, cuando en las rúbricas del Capítulo VII, del Título II de aquéllas, y del Capítulo X del Título del Reglamento, sólo se alude —aparte de a la información y a los recursos— a las quejas. Por desgracia, el artículo 105 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 16 de abril de 1980, lejos de unificar conceptos, añade un vocablo más, el de «reclamaciones». Está visto que la precisión en el lenguaje no preocupa excesivamente al legislador español de nuestros tiempos.

Volviendo a la vigente normativa penitenciaria, el texto del artículo 76, 2 g) de la Ley Orgánica no ha merecido siquiera

reflejarse en el Reglamento Penitenciario. Así, sus artículos 6, 2.º y 134, 1 prescinden del farragoso condicionamiento del mencionado artículo legal, prefiriendo declarar escuetamente —como el artículo 50, 1 de la misma— que los internos tienen derecho a formular «peticiones y quejas relativas a su tratamiento o al régimen del Establecimiento».

Con todo, quizá el defecto fundamental de la regulación legal y reglamentaria radique en que no se sabe muy bien qué debe hacer el Juez cuando considere justificada la queja o petición. Según el repetido artículo 76, 2 g) de la Ley Orgánica, corresponde al Juez de Vigilancia «acordar lo que proceda», lo que no es mucho decir. Tanto es así, que el Reglamento opta por silenciar tal frase —pese a seguir en general la técnica de reproducir el texto legal—, y no se atreve ni a desarrollar aquella expresión, ni siquiera a sustituirla por otra. Lo que en realidad sucede, es que, a falta de mejor solución, el Reglamento regula las quejas y peticiones como unos cuasirecursos o recursos innominados. Léase al respecto su artículo 134, que a su vez entronca con la curiosa y confusa redacción del artículo 6,1, a cuyo tenor «los internos, en defensa de sus derechos e intereses, podrán dirigirse a las autoridades competentes y utilizar los recursos legales en relación con las reclamaciones y peticiones que formulen».

No conocemos ningún trabajo o comentario que haya intentado siquiera arrojar un poco de luz sobre esta materia, una de las más oscuras y trascendentes de nuestro ordenamiento penitenciario. En tales circunstancias, cuanto digamos a continuación no pasa de ser opinión muy discutible, justificada únicamente por la necesidad de avanzar alguna exégesis que, acertada o no, rompa el actual punto muerto.

1. *Las quejas y peticiones no son recursos.*

La insuficiencia —y aun confusión— reglamentarias en cuanto a la regulación de las quejas y peticiones, por un lado, y de los recursos por otro, no impiden defender su distinta naturaleza. Esta afirmación, que identifica las quejas con las peticiones, pero no con los recursos, es una de las que pueden hacerse con mayor seguridad en esta materia. Carece de sentido interpretar que, en la práctica, los recursos se extienden —ahora con otra denominación— a todo el ámbito penitenciario. Dicha exégesis incurrirá en el contrasentido de someter las cuestiones más importantes a unos recursos nominados —los del artículo 72, 2 e) y f)— sujetos a determinados requisitos procesales, por mínimos que sean, y simultáneamente llevar a las restantes cuestiones el remedio generoso de otros recursos (las peticiones o quejas) de igual eficacia resolutoria, pero libres de todo condicionamiento temporal o formal. La superposición o coincidencia de quejas y recursos sobre un mismo punto parece contradecir, por último, cualquier consi-

deración lógica. Durante las reuniones de los Jueces de Vigilancia en Madrid, en abril de 1982, se hizo hincapié en que las peticiones y quejas formuladas por los internos no deben ser causa para producir resoluciones no autorizadas expresamente por otras normas, ni convertirse en recursos informales.

Tal vez la reserva legal para las cuestiones orgánicas referentes a los Jueces de Vigilancia y a los procedimientos de su actuación (art. 78, 1, de la Ley Orgánica General Penitenciaria) sirva también, en cierto modo, para subrayar aquella diferencia. Las quejas podrán ser objeto de normativa reglamentaria —centrada en la forma de su acceso a un Juez, que procederá luego discrecionalmente, sin posibilidades de impugnación posterior de sus acuerdos—, mientras que de los recursos se ocuparía una Ley propiamente dicha (Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley Orgánica del Poder Judicial, si no se prefiere la legislación especial).

2. *Efectos comunes de las quejas.*

No hay duda de que, como consecuencia de una queja, el Juez de Vigilancia puede dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias formulando propuestas. Se trataría entonces de conectar entre sí el artículo 76, 2 g) y el artículo 77, ambos de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Lo que el Juez puede hacer de oficio, puede hacerlo también a instancia de parte.

Interesa subrayar, sin embargo, que el repetido artículo 77 se refiere a mejoras o correcciones de tipo general, lo que explica que el destinatario de la propuesta sea siempre la Dirección General, y no un órgano inferior, prescindiéndose incluso de los centros penitenciarios afectados por la sugerencia. Ciertamente, la jerarquía administrativa no sería óbice para que en ocasiones las iniciativas judiciales pudieran encontrar eco a ese nivel inferior; pero el problema no radica en estudiar ahora ese extremo, sino en pasar, de las quejas sobre dirección u organización, a las que tienen como contenido la supuesta lesión a los derechos de internos concretos.

Una primera solución en cuanto al régimen y efectos de estas últimas consistiría en acudir a los trámites que se estimaran oportunos para reunir información sobre su alcance y consecuencias, y hecho esto —si así se estimase pertinente— trasladar las conclusiones a la Administración Penitenciaria. El supuesto no parece hallarse previsto expresamente en el tantas veces mencionado artículo 77, pero responde a su espíritu y se enmarca, además, en la colaboración propugnada en la disposición transitoria quinta del Reglamento Penitenciario. A la Administración incumbe luego adoptar, a su propio arbitrio, las reformas que considere oportunas en cada caso.

El principal reproche a la anterior solución quizá consista en que con ella la queja nunca desembocará en una resolución judi-

cial con fuerza ejecutiva. La objeción es grave, aunque la diferencia de efectos entre las quejas y los recursos no haría sino reflejar su distinta naturaleza. En realidad, el problema se relaciona con la multiplicidad de funciones del Juez de Vigilancia, entre las que, además de las correspondientes a la ejecución penitenciaria en sentido estricto, y a la garantía —con decisiones ejecutivas— de los derechos básicos de todos los internos, cabe añadir otras muy próximas a las que ostenta el Defensor del Pueblo.

Según el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, «cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigir las al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en el Informe General a las Cortes Generales pueda tener el tema». Con otras palabras, el Defensor del Pueblo parece no tener competencias reales en la materia. En todo caso, queda claro que no conoce de recurso alguno y que sus resoluciones carecen de ejecutoriedad.

La cita anterior ofrece particular interés, porque la Administración Penitenciaria —aunque no mencionada expresamente, y pese a no ser parte formal de la Administración de Justicia— comparte con aquella actividades que se insertan en la ejecución de la pena o de otras medidas privativas de libertad. Toda la nueva normativa penal se orienta a la efectiva judicialización de aquella ejecución. La Administración Penitenciaria conserva un ámbito propio —el genuino administrativo— consistente en la «dirección, organización e inspección» de sus Instituciones (art. 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria), pero a los Jueces de Vigilancia corresponde «adoptar todas las decisiones necesarias para que los pronunciamientos de las resoluciones en orden a las penas privativas de libertad se lleven a cabo, asumiendo las funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales sentenciadores» (artículo 76.2 a) de la misma Ley). Igual línea sigue —pero sin limitarse a los penados— el número 1 del repetido artículo 76. Existe, pues, una zona, en la que ya no se trata de Administración pura, sino de individualización del contenido de una pena, de acuerdo con un tratamiento sometido a control judicial. Surge, en consecuencia, la pregunta de hasta qué punto nos hallamos ante una parcela de la Administración de Justicia, cuya especialidad reconoce el citado artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1981.

A tenor del artículo 117.3 de la Constitución, «el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establecen». Por su parte, el artículo 118 de la Ley Fundamental, añade que «es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jue-

ces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y *en la ejecución de lo resuelto*». Insistimos, pues, en la distinción entre la Administración Penitenciaria como servicio específico —aunque siempre complementario al quehacer de los Tribunales— y su colaboración con éstos, facilitándoles la individualización continuada de la ejecución penal en cada caso.

Dejando aparte el mayor o menor recorte de las competencias del Defensor del Pueblo en la ejecución de la pena y en la protección de los derechos de los internos en establecimientos penitenciarios, la normativa de aquella Institución puede servir de referencia para los efectos de las quejas ante el Juez de Vigilancia. En tal sentido, cobra mayor fuerza el criterio contrario a las resoluciones ejecutivas. El Defensor del Pueblo actúa de oficio o a petición de parte, precisamente mediante «quejas» (artículos 9 a 18 de su Ley Orgánica), pero, «no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública» (art. 28.1), sus pronunciamientos se conforman como sugerencias, advertencias, recomendaciones y recordatorios (arts. 28.1 y 2, y 30.1).

3. Posibles efectos decisorios.

Si, en general, no parece que las quejas ante los Jueces de Vigilancia, por incorrecto funcionamiento de la Administración Penitenciaria, puedan desembocar en resoluciones con mayor eficacia directa que las emanadas del Defensor del Pueblo, cabe imaginar algunas excepciones con base en el propio carácter jurisdiccional de aquellos órganos. Dicho de otro modo, la judicialización de la ejecución penal y la protección de los derechos de los internos —encomendadas de forma inmediata a los Jueces de Vigilancia— quedan incompletas con el parco sistema de recursos recogido en el artículo 76.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Las soluciones pueden consistir en desarrollar en el Reglamento un régimen de recursos mucho más amplio —amparado en la amplia fórmula con que se refiere a este particular el artículo 76.1— o en entender que en aquellas cuestiones las quejas son medio idóneo para decretar una anulación o provocar directamente una determinada actuación.

Un ejemplo ilustrará lo expuesto. La resolución, aprobación o autorizaciones del Juez de Vigilancia presuponen propuestas o concesiones previas de las Juntas de Régimen y Administración o de otros órganos encuadrados en la Administración Penitenciaria. En este orden de cosas, basta la lectura del tan repetido artículo 76.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria para comprobar hasta qué punto aquella actividad incide sobre la esencia misma de la pena: la libertad condicional, los beneficios penitenciarios que suponen acortamiento de condena (incluyendo ahí la reden-

ción de penas por el trabajo) y —a nivel inferior— la aprobación de algunas sanciones de aislamiento en celda y la autorización de determinados permisos. Sin el control judicial directo sobre las propuestas o concesiones previas —o sobre su ausencia— la intervención del Juez de Vigilancia en temas de tan considerable importancia quedaría al arbitrio de unos órganos que, en puridad de principios, deben colaborar con aquella jurisdicción, pero no sustituirla.

La sentencia penal no es algo estático y quieto, sino —como escribe Ruiz Vadillo— un principio de actividad que dinámicamente se agrava o atenúa. Con otras palabras del mismo autor, la pena es una institución delicadísima que se pone en manos del Poder Judicial y ha de ser concebido como un todo infraccionable. De ahí que sus alteraciones deban someterse a unas garantías que enlazan con el propio artículo 24 de la Constitución. Pensamos que esas vicisitudes, verdaderas novaciones de la pena inicial, pueden constituir el campo de aplicación adecuado para unas quejas que, sin sometimiento a plazo o formalidad —o con finalidades y tramitaciones aún más sencillas que en los recursos—, permiten llevar a conocimiento del Juez la lesión concreta de un derecho o beneficio. No se trata entonces de organización o dirección de las Instituciones como tales, sino de corregir, en uso de la propia competencia, lo que merece corrección, llevando a sus últimos efectos el principio de garantía ejecucional.

Avanzando un poco más en esta línea, quizá resulte oportuno distinguir entre lo que el Juez puede considerar jurídicamente erróneo y lo que —por decirlo así— constituye la aportación específica de los Equipos de Observación y Tratamiento o de las Juntas de Régimen y Administración. Hay valoraciones extrajurídicas —de marcado acento pericial— que parecen escapar, por naturaleza, de toda intromisión judicial, siendo, por el contrario, presupuesto de la ulterior resolución del Juez de Vigilancia. Sin embargo, otras veces el problema girará sobre la exégesis de la normativa aplicable, materia esta en la que deberá aceptarse, e imponerse en su caso, el criterio de quien representa a la Jurisdicción.

Volvamos a un ejemplo. Sabida es la polémica que el desfase legislativo ha originado sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la vieja redención de penas por el trabajo y el nuevo beneficio regulado en el artículo 256 del Reglamento Penitenciario de 1981. La opinión contraria a la acumulación fue sostenida desde el primer momento por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que la dio a conocer en su Orden Circular de 17 de noviembre de ese año, y la ratificó de manera rotunda en la Nota normativa aplicable, materia ésta en la que deberá aceptarse, e 1982. Afortunadamente, dicho criterio fue seguido también por los Jueces de Vigilancia durante su reunión en Madrid en los días 26 y 27 de abril de 1982. La pregunta consiste en saber si, caso de que los Jueces de Vigilancia —o alguno de ellos— rechazara la

incompatibilidad, podría ordenarse, con base en una queja, la elevación de propuesta para el beneficio del artículo 256 respecto a quien ya se encontrase redimiendo penas por el trabajo (siempre que, como es natural, reuniera los requisitos de aquel precepto reglamentario).

El tema es delicado, pero de capital interés, porque está en juego el valor real de las propias Circulares o Instrucciones, de tanto arraigo administrativo. Sea cual fuere la posición —o posiciones— de los Jueces de Vigilancia sobre este particular, parece conveniente enriquecer con ellas el debate.

V. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

En el artículo 76.2 d) de la Ley Orgánica General Penitenciaria se atribuye a los Jueces de Vigilancia la aprobación de las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días. Tanto el artículo 42.2 de la Ley como el 111 del Reglamento Penitenciario recogen dos sanciones de aislamiento, una de «aislamiento en celda, que no podrá exceder de catorce días» y otra de «aislamiento de hasta siete fines de semana»; de manera que procede aclarar en primer lugar a cuáles se refiere la aprobación judicial.

La regulación legal y reglamentaria parece confundir en ocasiones ambas sanciones o, al menos, someterlas a un régimen común (artículos 43 de la Ley y 112 del Reglamento), mencionándose unas veces el aislamiento en celda y otras sólo el aislamiento (aunque también la sanción del artículo 42,2 b) se cumpla en celda), lo que no impide que algunas previsiones de dichos preceptos —al igual que las del artículo 42.4— apunten exclusivamente al aislamiento ininterrumpido. Dejando esos extremos, y regresando a la cuestión que ahora nos interesa, pensamos que la aprobación judicial se construye a la sanción que el propio ordenamiento denomina «aislamiento en celda», es decir, la más grave de todas. Sólo ésta correcta literalmente con el artículo 76.2 d) de la Ley Orgánica y se computa por días. La duración superior a catorce días para el aislamiento de fin de semana —posible en pura acumulación cronológica cuando hubiera repetición de infracción— vendría siempre viciada por ese carácter intermitente, que determina su menor gravedad.

La Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 17 de noviembre de 1981, advirtió ya que, dado que la sanción de aislamiento en celda no podrá exceder en principio de catorce días, la necesidad de aprobación por el Juez de Vigilancia únicamente se producirá en los casos de repetición recogidos en los artículos 42.3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 114 del Reglamento Penitenciario. Llamaba también la atención sobre la diferencia entre la sanción de aislamiento en celda por más de catorce días y el cumplimiento sucesivo de varias sanciones de

aislamiento, cuya suma se halla limitada —no a nivel de imposición, sino de ejecución— por el triple del tiempo correspondiente a la más grave y, además, por la prohibición de no exceder de cuarenta y dos días consecutivos (art. 42.5 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 115 del Reglamento Penitenciario). En el segundo supuesto no se requerirá aprobación del Juez de Vigilancia.

Según el artículo 76.2 d), compete al Juez «aprobar las sanciones de...», pero, separándose de otros supuestos —los b) y c)—, omite toda referencia a posibles propuestas. El texto ha de interpretarse como hace el Reglamento Penitenciario, cuyo artículo 263 indica ser funciones de la Junta de Régimen y Administración, entre otras, «acordar... la imposición de correcciones disciplinarias a los que cometieren faltas reglamentarias...». Nada se dice sobre propuestas, sencillamente porque no se eleven propuestas al Juez, sino que se somete a su consideración el propio acuerdo en que han sido impuestas. Otra cosa es que las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días no sean ejecutivas hasta la aprobación judicial, tal y como entendieron los Jueces de Vigilancia en su reunión de abril de 1982.

Desde el punto de vista práctico se repite aquí —hasta cierto punto— la suspensión de firmeza y efectividad que acompaña generalmente a la interposición de recursos en esta materia (artículo 44.3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 124 del Reglamento Penitenciario). Hay, sin embargo, una particularidad, consistente en que en el aislamiento de más de catorce días no cabe nunca adelantar la ejecución cuando se trate de un acto de indisciplina grave, puesto que —a diferencia de lo que sucede con los recursos— el ordenamiento penitenciario no prevé excepciones, sin duda por ser incompatibles con la necesidad de aprobación judicial de la sanción. En algún caso las Juntas de Régimen han querido entender que, para no empeorar la situación de la Administración respecto a lo que ocurre con los aislamientos que no superan aquella duración, ha de admitirse el excepcional cumplimiento inmediato de la sanción en sus primeros catorce días, pero tal solución no parece correcta de lege data. Desgraciadamente, la aplicación de medios coercitivos al amparo del artículo 123 de la Ley Orgánica General Penitenciaria —entre los que se cita el «aislamiento provisional»— no alcanza a llenar satisfactoriamente el vacío que comporta la falta o el retraso de la aprobación del Juez de Vigilancia.

En la repetida reunión de jueces fue abordado igualmente el tema de si la desaprobación podría ir acompañada de alguna indicación, estimándose, en definitiva, que la Autoridad Judicial podría señalar a la Junta de Régimen y Administración la sanción que considerara procedente. La cuestión no es fácil, porque, si bien responde a obvias razones de economía procesal y celeridad, perturba —en buenos principios procesales— las relaciones entre ambos órganos. Aquí no hay recurso, ni siquiera propuesta, sino

una resolución de la Junta, sometida, eso sí, a aprobación judicial. Sin embargo, quizá las razones a favor de aquella posibilidad sean las de mayor peso en un ordenamiento más preocupado de la eficacia que de las formas. De ahí la conveniencia de examinar con algún detalle el carácter que debe adoptar, en tales casos, la réplica del Juez. En esa línea, nos parece menos polémica la reducción directa de la sanción que la transmisión de una contrapropuesta o indicación, que podrá o no ser asumida por la Junta. Aparte de lo que la segunda solución implica de pérdida de tiempo, no es de recibo que el órgano judicial de control de la Administración Penitenciaria descienda a la posición de consejero en materia de la que —para mayor absurdo— puede volver a conocer por vía de recurso. Más sencillo resulta que el Juez de Vigilancia apruebe el aislamiento, recortando su duración incluso por debajo de los quince días, o en su defecto lo transforme en otra sanción de menor gravedad, de manera similar a lo que sucede en los recursos. En definitiva, el problema está ahí, esperando una solución satisfactoria.

El artículo 76.2 e) de la Ley Orgánica General Penitenciaria encomienda también a los Jueces de Vigilancia «resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias». No es éste el momento de insistir en unas insuficiencias procesales, de las que se han hecho eco las prevenciones de la Presidencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1981, la Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 17 de noviembre del mismo año, y la tan repetida reunión de los Jueces de Vigilancia. Son otros extremos los que quisiéramos examinar, aunque las opiniones sean pacíficas en alguno de ellos.

El recurso se extiende a todas las sanciones, excepto las de aislamiento en celda precisadas de aprobación. Habría que excluir, además, las que, rechazada aquella aprobación, pudiera acoger el Juez en su resolución como sustitutorias de la desestimada. No habría en tales supuestos una disminución de garantías por la falta de recurso, sino un cambio de régimen, consistente en el inicial disfrute de las reservadas a las sanciones de mayor gravedad.

Aunque el recurso parece centrarse en los acuerdos de las Juntas de Régimen y Administración imponiendo las sanciones, la verdad es que la formulación legal —reclamaciones «sobre sanciones disciplinarias»— permite extenderlo a cuestiones incidentales. Piénsese en el cumplimiento de la sanción recurrida, cuando la Administración considera que la corrección no puede demorarse por responder a un acto de indisciplina grave. Al Juez competente entonces, al conocer del recurso principal, examinar la concurrencia de aquella circunstancia y, en su caso, ordenar la suspensión. También la ejecución misma de la sanción ya firme puede suscitar dificultades similares a las que ofrece la ejecución penal. Cuando no cabe el cumplimiento simultáneo de las diferentes

sanciones impuestas, se sigue un orden jerárquico, debiendo respetarse además determinados límites máximos (artículos 42.5 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 115 del Reglamento Penitenciario). Se trata de una normativa claramente inspirada en la regulación del concurso real en el artículo 70 de nuestro vigente Código Penal. Las reclamaciones sobre su observancia tal vez merezcan y puedan ser tramitadas como recursos del artículo 76, 2 e) de la tan repetida Ley.

Abundando en esta problemática —y a título de ejemplo de notoria importancia— valgan las dudas acerca de si la excarcelación de un interno conlleva o no la automática y radical extinción de todas sus sanciones disciplinarias. La cuestión admite toda una serie de planteamientos. Supuesta la respuesta afirmativa en el caso anterior, ¿qué ocurrirá con el reingreso casi inmediato por la misma causa? Y si también en ese supuesto nos inclinamos por la extinción definitiva de la sanción, ¿será válida esa solución cuando —sin excarcelación— se pasa de una pena a otra, de preventivo a penado (o viceversa), o la privación de libertad continúa como responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa? Quizá la respuesta deba ser negativa, a salvo la prescripción de la sanción (art. 125, 3 del Reglamento Penitenciario), pero indudablemente la materia tiene interés jurídico y relevancia real suficientes para justificar una exégesis generosa de lo que pueda ser recurrible en el ámbito disciplinario.

VI. LOS PERMISOS

El Título II, «Del Régimen Penitenciario», de la Ley Orgánica General Penitenciaria dedica su Capítulo VI a los permisos de salida. En su Título V, «del Juez de Vigilancia», se dice corresponderle «autorizar los permisos de salida cuya duración sea superior a dos días, excepto de los clasificados en tercer grado». Por su parte, el Reglamento Penitenciario se ocupa de los permisos de salida en su Título Quinto (artículos 254 y 255), amén de las referencias a los mismos en las funciones de las Juntas de Régimen y Administración (art. 263 j) y de los directores (artículo 276, 2-13.^a).

Adelantemos que ninguna competencia tienen los Jueces de Vigilancia en la concesión de permisos a internos prevetivos. Así se desprende de los artículos 48 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 255 del Reglamento Penitenciario —que exige «la aprobación, en cada caso, de la autoridad judicial correspondiente»— en relación con el artículo 76,2 i) de la Ley Orgánica General Penitenciaria, que se refiere únicamente a penados. En igual sentido apunta el artículo 254,1 del Reglamento Penitenciario. Aparte de que —pese a las ilimitadas remisiones de los artículos 48 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 255 del Reglamento Penitenciario a sus inmediatos antecesores— resulta muy difícil imaginar

el disfrute por los preventivos de cualquier permiso, y más aún de los concebidos «como preparación para la vida en libertad», es lo cierto que solamente el Juez o Tribunal que acordó o mantiene la medida se halla en condiciones de pronunciarse sobre la oportunidad de su disfrute.

Nada se prevé sobre permisos de otros preventivos no sometidos a ninguna autoridad judicial. La cuestión ha perdido actualidad, desde que la Circular de la Fiscalía General del Estado de 19 de noviembre de 1982 ha salido al paso de las largas detenciones gubernativas a efectos de extradición. Hoy, el problema es casi teórico, referido a los permisos extraordinarios en las setenta y dos horas de detención. En cualquier caso, el Juez de Vigilancia se mantendría al margen.

Resumiendo la normativa dispersa, cabe indicar que la autorización del Juez de Vigilancia es preceptiva para todos los permisos de salida —de penados— superiores a dos días, excepto si los beneficiarios estuvieran clasificados en tercer grado (art. 76, 2, i) de la Ley Orgánica General Penitenciaria), sin distinguir según se trate de los permisos por motivación especial cuando se trate de clasificados en primer grado, aunque no se superen los dos días (art. 254, 1 del Reglamento Penitenciario).

La Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de 17 de noviembre de 1981, salió al paso del problema planteado por los penados pendientes de clasificación. Aplicando los principios orientadores de la última reforma y, muy en particular, el de la mayor judicialización posible de la ejecución penal, se inclinó por impedir que aquella situación recortara indirectamente las competencias del Juez de Vigilancia. Se sostiene, en consecuencia, que le corresponde la autorización de todos los permisos superiores a dos días y de aquellos de motivación especial y generalmente urgente aunque no alcancen tal duración. Con otras palabras, se sigue el mismo criterio que con los clasificados en primer grado.

La proyección de los permisos del penado sobre la misma pena, la exclusión del Juez de Vigilancia respecto a los permisos de los preventivos judiciales y el vacío —interpretado también como exclusión— frente a los preventivos no judiciales, permiten decir que el Juez de Vigilancia interviene en esta materia como perteneciente a la propia ejecución penal, si bien su competencia excede en este punto de la que incumbía en el régimen anterior al Tribunal sentenciador.

García Valdés sostiene que no debe extenderse la competencia del Juez de Vigilancia en los permisos de salida para no restringir gravemente la operatividad regimental de la Autoridad penitenciaria y, paralelamente, dificultar la atención que dicho Juez ha de prestar a otras funciones que legalmente tiene atribuidas. Pensamos, por nuestra parte, que, sin perjuicio de que esta materia se incluya globalmente en la ejecución penal, puede conformarse en ocasiones —así en los permisos por razones urgentes— como

propia del régimen penitenciario. Si no se quisiera aceptar tal distinción, habría que admitir una cierta delegación penitenciaria, cuya actuación quedaría judicializada por vía de queja.

Quizá la cuestión fundamental a examinar en cuanto a la autorización de los Jueces de Vigilancia sea el significado de dicha expresión, pues no han sido infrecuentes las concesiones de permisos por parte del Juez prescindiendo por completo de la Administración Penitenciaria. Tal conducta es, a nuestro entender, ilegal y la resolución, nula de pleno derecho. Veamos las causas.

El binomio concesión-aprobación era ya el eje de la regulación en el derecho inmediatamente anterior a la Ley Orgánica General Penitenciaria. La Orden Circular de 4 de diciembre de 1978 recordaba que las concesiones incumbían siempre a las Juntas de Régimen y Administración, sin perjuicio, en su caso, de la aprobación de la Dirección General.

El mismo criterio aparece ahora en el artículo 263, j) cuando se atribuye a las Juntas de Régimen y Administración —sin mencionarse excepción alguna— «acordar la *concesión* de permisos de salida a los internos, solicitando la *autorización* correspondiendo al Juez de Vigilancia o al Centro Directivo, según los casos». El precepto conecta con el artículo 47, 2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, que exige «previo informe del equipo técnico». Repetición y desarrollo de este artículo 47,2 es el artículo 254,2 del Reglamento Penitenciario, que se refiere explícitamente a «la *propuesta* de los equipos o al *acuerdo* de las Juntas de Régimen», indicando incluso cuando aquéllos deberán ser negativos.

La actuación judicial no se conforma aquí —al margen del problema de las quejas del interno por la no concesión— como algo autónomo, es decir, como una resolución que puede adoptarse sin limitaciones procesales o con apoyo en una simple información, sino que opera insoslayablemente sobre una concesión de la Junta de Régimen. Con otras palabras, la intervención judicial se configura como una garantía contra el disfrute de permisos indebidos o excesivos. Se puede rechazar —o no autorizar— el permiso ya concedido, pero no se puede prescindir de la concesión por la Junta. El permiso que requiera autorización no podrá disfrutarse hasta obtenida aquélla.

Los Jueces de Vigilancia, en su reunión de abril de 1982, concluyeron, en el sentido expresado, que «los permisos de salida que autorice el Juez de Vigilancia han de ser siempre a propuesta del establecimiento», añadiendo que «si el interno formula una queja porque no se le propusiera un permiso, el Juez únicamente debe pedir información a la Junta de Régimen». La posición nos parece acertada, a salvo quizá el uso de la palabra «propuesta», para la que según el ordenamiento constituye una «concesión», y así se denomina.

Naturalmente, las previsiones legales y reglamentarias sobre número, duración y distribución temporal de los permisos para preparación de la vida en libertad no admiten excepciones. La nor-

mativa vigente no parte de un número global de días que se distribuye luego a discreción entre más o menos permisos, sino de unos permisos de duración máxima individualizada y, además, distribuidos por semestres, según determinados topes (art. 254.1 y 4 del Reglamento Penitenciario). Desgraciadamente, la práctica de estos dos años, aunque dentro de una tónica de corrección, ofrece algunos ejemplos de nulidad absoluta o, al menos, de difícil entendimiento. Sirva de muestra la concesión directa por un Juez de Vigilancia en abril de 1983, a un mismo interno, y a espaldas del establecimiento, de cinco permisos —ordinarios y extraordinarios— por un total de veintinueve días. Si esa conducta se generalizara, no sólo sería imposible toda labor administrativa de régimen y tratamiento, sino que se llegaría a una fraudulenta forma de indulto, ya que el permiso se abona para el cumplimiento de la condena (ver la consulta núm. 1, de 6 de abril de 1978, de la entonces Fiscalía del Reino).

Insistamos en que también los permisos por motivaciones extraordinarias (art. 47.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 254.1 del Reglamento Penitenciario) se conceden por las Juntas de Régimen, a reserva de la posterior autorización del Juez de Vigilancia en algunos casos. Ya se dijo que el artículo 263 j) del Reglamento Penitenciario no distingue al afirmar que a las Juntas corresponde el acuerdo de concesión. Recordemos, además, que el artículo 276.2-13.^a del mismo, a la vez que atribuye al director del establecimiento «autorizar... la salida y desplazamiento de los internos al domicilio familiar o centro hospitalario en los supuestos previstos en el número 1 del artículo 47 de la Ley Orgánica General Penitenciaria», advierte, de un lado, que se requiere la «previa aprobación de la Autoridad Judicial o de la Dirección General», añadiendo, por otro, que todo ello es «sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a la Junta de Régimen y Administración».

VII. RESUMEN

La falta de espacio no ha permitido una mayor extensión en el examen de las zonas oscuras. La clasificación de los penados, con toda la problemática del tratamiento, merecería por sí sola un amplio comentario ahora imposible. Otro tema importante es el de la compatibilidad o incompatibilidad de la redención de penas por el trabajo con los beneficios penitenciarios de los artículos 256 y 257 del Reglamento. Valgan sin embargo, unas breves conclusiones de lo expuesto en este trabajo:

1.^a La unificación de criterios judiciales en la ejecución es más importante aún que a nivel de aplicación de penas. Si no se logra, bastará el traslado del interno de un centro a otro para modificar el contenido real de la sanción. Los agravios comparativos conllevan siempre una dosis de injusticia, pero sus efectos

son particularmente graves en el ámbito penitenciario. La Administración debe operar a su vez —piénsese en propuestas, concesiones supeditadas a aprobación judicial, etc.— de manera uniforme.

2.^a Las quejas o peticiones no deben transformarse en recursos informales y, de modo muy especial, no pueden desembocar en una resolución judicial definitiva que salte por encima de las competencias de la Administración. Si, por ejemplo, existe recurso contra las resoluciones de la Dirección General sobre clasificación inicial y progresiones o regresiones de grado, mal cabría —por vía de queja— la clasificación directa por el Juez, sin dar siquiera al Centro directivo de Instituciones Penitenciarias la oportunidad de pronunciarse.

3.^a Todo cuanto se refiere a la organización y dirección de los establecimientos penitenciarios constituye materia ajena a las facultades decisorias de los Jueces de Vigilancia, quienes, en consecuencia, sólo pueden trasladar a la Dirección General informaciones o sugerencias.

4.^a En tanto no se regule convenientemente el sistema de recursos y se garantice la efectiva intervención del Ministerio Público en los procedimientos o expedientes ante el Juez de Vigilancia, no sólo será imposible disponer de una mínima jurisprudencia digna de tal nombre, sino que persistirá el riesgo de que la Administración haya de rechazar de plano algunas resoluciones judiciales como nulas de pleno derecho. No somos alarmantes: Un Juez de Vigilancia ha llegado incluso a conceder por sí el indulto a numerosos penados. No ya a tramitarlos, sino a concederlos. Sabido es que, según el artículo 62 de nuestra Constitución, corresponde al Rey ejercer el derecho de gracia.

