

III. OTRAS DISPOSICIONES

TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN

5870 *Conflicto de Jurisdicción n.º 1/2012, suscitado entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 2 de Castilla-La Mancha y el Delegado del Gobierno de Castilla-La Mancha.*

TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN

Art. 38 LOPJ

Presidente Excmo. Sr. D. José Carlos Dívar Blanco

Sentencia N.º: 5/2012.

Fecha Sentencia: 07/03/2012.

Conflicto de Jurisdicción: 1/2012.

Fallo/Acuerdo: Sentencia Resolviendo Conf. Jurisdicción.

Ponente Excmo. Sr. D.: Enrique Alonso García.

Secretaría de Gobierno.

Tribunal Supremo.

Conflicto de Jurisdicción: 1/2012.

Secretaría de Gobierno.

Ponente Excmo. Sr. D.: Enrique Alonso García.

Sentencia núm.: 5/2012

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. José Carlos Dívar Blanco.

Vocales:

D. Ángel Aguallo Avilés.

D. Carlos Lesmes Serrano.

D. Landelino Lavilla Alsina.

D.ª María Teresa Fernández de la Vega Sanz.

D. Enrique Alonso García.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a 7 de marzo de 2012.

VISTO el presente Conflicto de Jurisdicción del artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial seguido con el número A38/1/2012, suscitado entre la el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N.º 2 de Castilla-La Mancha y el Delegado del Gobierno de Castilla-La Mancha, en el asunto n.º 1826/2010 – TRA, en relación con el penado don C. S. I., con arreglo a los siguientes,

Antecedentes de hecho

Primero.

Por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Talavera de la Reina, en 15 de julio de 2010 se declaró a don C. S. I. responsable penal por un delito de quebrantamiento de condena por infracción del artículo 468.2.º del Código Penal, imponiéndole una condena de pena de prisión de cuatro meses y privación del derecho a sufragio pasivo durante ese mismo tiempo, así como el pago de las costas procesales.

Por auto de esa misma fecha se sustituyó dicha pena de prisión por la de cuatro meses de trabajos en beneficio de la comunidad.

Segundo.

Comunicada el 11 de noviembre de 2010 la correspondiente Ejecutoria Penal (2244/2010) a efectos del cumplimiento de las 120 jornadas de trabajo en beneficio de la comunidad al Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de Toledo, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, el 27 de diciembre de 2010 se elevó por aquél al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N.2 de Castilla - La Mancha (Ocaña) la correspondiente propuesta de Plan de Ejecución de dichas jornadas de trabajos. Dichos trabajos, consistentes en «mantenimiento y servicios», se cumplirían en el Ayuntamiento de Talavera de la Reina de lunes a viernes de 16:00 a 20:00 horas a partir del 4 de abril de 2011. Por auto 21 de enero de 2011 el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N.2 de Castilla - La Mancha aprobó dicha propuesta.

Tercero.

El 27 de octubre de 2011 el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de Toledo comunicó al citado Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N.2 de Castilla - La Mancha el Informe Final sobre el Cumplimiento de la Pena de Trabajo en Beneficio de la Comunidad. Dicho informe dice exclusivamente lo siguiente: «Por la presente informo a V.I. que el/la penado/a de referencia, ha finalizado satisfactoriamente el 20 de octubre de 2011 el cumplimiento de las jornadas de Trabajos en Beneficio de la Comunidad a que había sido condenado/a.»

Por Providencia de 4 de noviembre de 2011 el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, entendiendo que no constaba unido a dicho Informe Final copia del informe de incidencias o de finalización de la entidad colaboradora y, en su caso, del control de comparecencia o número de jornadas cumplidas, solicitó que se enviaran estos documentos adicionales.

Cuarto.

El 16 de noviembre de 2011 el Abogado del Estado en Toledo, en nombre del Delegado del Gobierno en Castilla - La Mancha, acuerda requerir de inhibición al Juzgado al amparo de la Ley Orgánica 2/1987. Dicho requerimiento, tras transcribir literalmente el artículo 49 del Código Penal y los artículos 8 y 18 del Real Decreto 840/2011, indica que este último atribuye a la Administración Penitenciaria las verificaciones necesarias sobre la ejecución del Plan, por lo que, al pretender el Juzgado verificar él mismo el cumplimiento del Plan y no hacerlo a través del informe remitido, el Juzgado está «usurpando» la competencia administrativa y sometiendo la misma a un control de legalidad que no corresponde a su jurisdicción; además, el Abogado del Estado entiende que el Juzgado carece de potestad normativa para dictar instrucciones.

Dado traslado del requerimiento al Ministerio Fiscal, la Sección Territorial de Ocaña de la Fiscalía Provincial de Toledo informó el 1 de diciembre de 2011 con un escrito que no se refiere a este supuesto sino que tiene carácter general y que, tras analizar la génesis y el texto del nuevo Real Decreto 840/2011 y tras recordar otro informe del Consejo General del Poder Judicial de 15 de diciembre de 2010, concluye que la

ejecutividad administrativa del Plan de Ejecución de la pena no obsta a las funciones revisoras de suspensión o modificación del Plan que corresponden al Juez de Vigilancia Penitenciaria, debiendo rechazarse el requerimiento.

Por auto de 12 de diciembre de 2011 el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 2 de Castilla-La Mancha acordó mantener su jurisdicción y remitir lo actuado a este Tribunal de Conflictos.

De la amplia fundamentación jurídica del auto cabe destacar, como relevantes a los efectos de este conflicto, bien que en cuidado extracto, los siguientes extremos: 1) tras citar el artículo 117.3 de la Constitución, así como los consecuentes del Código Penal y de la Ley General Penitenciaria, invoca el artículo 49 del citado Código que, en relación con las penas consistentes en trabajos en beneficio de la comunidad, dispone, entre otras cosas, que «la ejecución se desarrollará bajo el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria que, a tal efecto, requerirá los informes sobre el desempeño del trabajo a la Administración, entidad pública o asociación de interés general en que se presten los servicios»; 2) a fin de ejercer el control sobre la ejecución de esta pena, el Juez de Vigilancia Penitenciaria viene interesando de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas determinada documentación concretada en copia de la entrevista con el penado y la notificación a éste del plan de cumplimiento o, «como acontece en el presente caso, copia del informe de incidencias o de finalización elaborado por la entidad colaboradora y, en su caso, del control de comparecencia o número de jornadas cumplidas»; 3) el órgano judicial ha estado recibiendo habitualmente la información interesada sin contratiempo alguno, siendo a partir de finales de octubre de 2011 cuando se produce un cambio al no remitirse la documentación interesada por el Juzgado, salvo la considerada procedente por la Administración penitenciaria que hace, por lo demás, caso omiso de los requerimientos judiciales (cambio que «viene a ampararse en la Instrucción n.º 9/11 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que regula el procedimiento de gestión administrativa de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad que regula el manual de ejecución con fecha de entrada en vigor el 8 de julio de 2001, coincidiendo con la entrada en vigor del Real Decreto 840/2011 que deroga la Instrucción 11/2009, de 22 de diciembre, así como el manual de procedimiento pautado para la gestión, ejecución y seguimiento de la pena de Trabajos en Beneficio de la Comunidad»); 4) en el caso objeto de conflicto, el Servicio de Gestión «se limita a informar que el penado ha finalizado satisfactoriamente el cumplimiento de la pena»; para emitir tal informe se supone que ha debido realizar una labor de seguimiento y de verificación de la entidad colaboradora, pero la función judicial de control de la ejecución de la pena y legalidad de la actuación administrativa no puede cumplirse si no se remite al órgano judicial la información interesada al amparo de los artículos 3.2 y 49 del Código Penal.

Quinto.

Recibidas las actuaciones en este Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, por providencia de 10 de enero de 2012 se acordó dar vista al Ministerio Fiscal y por la Administración interviniente, al Abogado del Estado.

El Abogado del Estado, evacuando el traslado conferido, el 17 de enero de 2012 suplica que se dicte sentencia por la que declare la competencia sobre el correcto control de la ejecución del plan corresponde al servicio de Gestión de Penas, no pudiendo el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria solicitar la remisión de informe adicional alguno más allá del informe sobre incidencias y finalización de la ejecución, ya enviado, y que si el mismo es ilegal debe atacarse ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, única en la que reside el control de la legalidad de la actuación administrativa.

El Fiscal después de exponer las razones pertinentes, sobre la base del texto del artículo 49 del Código Penal y el articulado del Real Decreto 840/2011, el 3 de febrero de 2012 interesa que se decida el presente conflicto de Jurisdicción a favor del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N.º 2 de Castilla - La Mancha.

Sexto.

El 7 de febrero de 2012 se señaló para la decisión del presente conflicto el día 7 de marzo de 2012, fecha en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. Enrique Alonso García, quien expresa el parecer del Tribunal de Conflictos.

Fundamentos de Derecho

Primero.

El conflicto ha sido correctamente planteado tramitándose con arreglo al procedimiento previsto en la Ley Orgánica 2/1987 de 18 de mayo de conflictos Jurisdiccionales y por órgano competente, en este caso la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha.

Segundo.

El conflicto de jurisdicción se suscita en relación con la pretensión de la Administración Penitenciaria deducida en el escrito formulado por el Abogado del Estado de considerar que el control de la ejecución y el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad y de todas las incidencias a que los mismos pudieran dar lugar, es competencia de su Servicio de Gestión de Penas y Medias Alternativas a la prisión, a quien corresponde efectuar las verificaciones necesarias, de manera que los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria sólo deben examinar el informe final por aquellos remitido y, en su caso, impugnar su legalidad conforme a los principios que rigen en el control de legalidad de los actos administrativos.

Considera tal Delegación del Gobierno de Castilla - La Mancha, de la que en este caso depende dicho Servicio, que, a raíz del Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, que ha derogado el Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, la determinación sobre si los penados han cumplido debidamente las penas de trabajos en beneficio de la comunidad que se les hayan impuesto es algo que entra dentro de la competencia de la Administración Penitenciaria, no de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

El artículo 3.2 del Código Penal dispone en su párrafo final que «la ejecución de la pena o de la medida de seguridad se realizará bajo el control de los Jueces y Tribunales competentes». Y, en relación con la pena consistente en la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, el artículo 49 del propio Código establece las condiciones de su ejecución, siendo la primera que «se desarrollará bajo el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria que, a tal efecto, requerirá los informes sobre el desempeño del trabajo a la Administración, entidad pública o asociación de interés general en que se presten los servicios». Pero la cuestión –«novedosa» al decir del Fiscal– que suscita el conflicto planteado es consecuencia de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que, al incidir de manera relevante en el sistema de medidas penales, dio lugar al Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, como nuevo marco reglamentario regulador de las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad. En ese nuevo marco reglamentario y según la Abogacía del Estado, las competencias del Juzgado no se extienden a la forma de ejecutar los planes relativos a los reclusos, correspondiendo a la Administración Penitenciaria, «en exclusiva», la elaboración de los planes, su materialización y, efectuadas las verificaciones necesarias, la comunicación al Juez de Vigilancia Penitenciaria de las incidencias relevantes durante la ejecución (artículo 8) y el informe final (artículo 9), ambos del Real Decreto 840/2011. Todo ello supone según el informe de la Abogacía del Estado que, «al pretender el Juzgado la verificación del plan, usurpe la competencia administrativa».

Así pues, según la Administración Penitenciaria, el control para la correcta ejecución del Plan de medidas aprobadas para el cumplimiento de la pena, debe hacerse por el Servicio de Gestión de Penas, al que conforme a lo dispuesto en el art. 7.2 del Real

Decreto 840/2011, es el único al que se debe remitir por la entidad en que preste sus servicios el penado el informe sobre las incidencias relevantes y la finalización de la ejecución.

Tercero.

No puede extrañar que la cuestión aparezca como novedosa, dado que se funda en tan reciente disposición y que altera el modo habitual en el que se había operado al efecto hasta entonces en las relaciones entre la Administración Penitenciaria y el Juzgado de Vigilancia. Sí resulta sorprendente, en cambio, que, a la vista de las últimas y citadas disposiciones, pueda fundarse un requerimiento de inhibición y llegar a formalizar un conflicto jurisdiccional porque, al requerir el Juzgado determinada documentación, se entienda que «usurpa la competencia administrativa». Y la sorpresa resulta de que, vistos los artículos 3 y 49 del Código Penal, ningún fundamento se halla para entender que el control de ejecución y cumplimiento de la pena se sustraiga al órgano judicial y se traslade al servicio administrativo de gestión: éste hace el seguimiento de la ejecución del Plan, pero no elimina el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria ni en términos generales ni en los términos concretos en los que la colisión de criterios se expresa en la documentación que obra en las actuaciones ahora consideradas.

Y ello no sólo porque el artículo 49 del Código Penal no plantea dudas al respecto, sino porque tampoco los presenta, debidamente interpretado, el Real Decreto 840/2011.

El artículo 49 del Código Penal establece, específicamente en cuanto a la pena de «trabajos en beneficio de la comunidad», que «1. La ejecución se desarrollará bajo el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria, que, a tal efecto, requerirá los informes sobre el desempeño del trabajo a la Administración, entidad pública o asociación de interés general en que se presten los servicios».

A su vez, el punto 6 de dicho artículo señala que: «Los servicios sociales penitenciarios, hechas las verificaciones necesarias, comunicarán al Juez de Vigilancia Penitenciaria las incidencias relevantes de la ejecución de la pena y, en todo caso, si el penado:

1. Se ausenta del trabajo durante al menos dos jornadas laborales, siempre que ello suponga un rechazo voluntario por su parte al cumplimiento de la pena.
2. A pesar de los requerimientos del responsable del centro de trabajo, su rendimiento fuera sensiblemente inferior al mínimo exigible.
3. Se opusiera o incumpliera de forma reiterada y manifiesta las instrucciones que se le dieran por el responsable de la ocupación referidas al desarrollo de la misma.
4. Por cualquier otra razón, su conducta fuere tal que el responsable del trabajo se negase a seguir manteniéndolo en el centro.»

Y concluye el punto 7 que: «Una vez valorado el informe, el Juez de Vigilancia Penitenciaria podrá acordar su ejecución en el mismo centro, enviar al penado para que finalice la ejecución de la misma en otro centro o entender que el penado ha incumplido la pena.»

Es cierto que el Real Decreto 840/2011 ha introducido una variación –para imprimir agilidad en el sistema– en el régimen de aprobación de los Planes de cumplimiento de estas penas, planes que bajo el Real Decreto 515/2005 debían ser aprobados previamente por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y que ahora pueden ejecutarse directamente con su sola aprobación por el correspondiente Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (Administración Penitenciaria), que deberá trasladar los mismos al Juzgado, quien podrá no conocerlos en sus detalles sino también suspenderlos o modificarlos.

En este sentido se ha dotado a la Administración Penitenciaria de mayores potestades atribuyéndosele la competencia para aprobar el Plan de Ejecución. A tal efecto el artículo 5.3 del Real Decreto 840/2011 establece que la Administración Penitenciaria «elaborará el plan de ejecución dándose traslado al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para su control, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad».

Como señala el propio preámbulo del nuevo Real Decreto 840/2011, en su párrafo séptimo: «Entre las demás novedades, cabe destacar las realizadas en la pena de trabajo en beneficio de la comunidad. Así, debe partirse de que la legislación impone que el cumplimiento de todas las penas y medidas de seguridad debe realizarse bajo el control de los Jueces y Tribunales, conforme a lo establecido en el artículo 3.2 del vigente Código Penal; pero la existencia de un control judicial de ejecución presupone la existencia de una ejecución administrativa que pueda llegar a ser controlada, y en este sentido el mecanismo elegido por el Real Decreto 515/2005 era el de un control judicial a priori, basado en una propuesta de la Administración que en el caso del trabajo en beneficio de la comunidad el Juez de Vigilancia debía previamente aprobar, lo que en la práctica implicaba dificultades de notificación de las resoluciones judiciales a reos que no se encuentran a inmediata disposición del Juzgado correspondiente. En el nuevo modelo diseñado por el presente Real Decreto, ordenada la ejecución por el órgano jurisdiccional competente, articulada a través de la oportuna orden o mandamiento judicial de ejecución –o de control y seguimiento–, la Administración Penitenciaria procederá a su materialización, definiendo un plan administrativo que se concretará previa citación para audiencia del sentenciado, que tiene así la oportunidad de expresar sus prioridades individuales y sociales –familiares, educativas, laborales–; una vez notificado al sentenciado el plan, éste tiene ejecutividad, y el sentenciado deberá proceder a su cumplimiento escrupuloso, sin perjuicio de las facultades revisoras de la Autoridad Judicial a la que se confíe el control judicial de legalidad de la ejecución administrativa de la medida penal de que se trate, articuladas a través de la puesta en conocimiento del plan, sin perjuicio de que el sentenciado pueda oponerse al mismo.»

Asimismo, como señala el Consejo General del Poder Judicial en el informe emitido el 22 de diciembre de 2010 al proyecto de Real Decreto 840/2011, «la novedad sustantiva de mayor interés resulta ser la aprobación de los planes de ejecución de penas y medidas por parte de la autoridad penitenciaria, tras la cual tendrán inmediata ejecutividad, sistema que se valora favorablemente, ya que la actividad de ejecución administrativa será supervisada por la autoridad judicial».

Ahora bien, de ello no se deduce en modo alguno que los Juzgados hayan perdido sus funciones de control, e incluso aceptación final, tanto de los planes mismos, como en especial –ya que lo que en este caso es lo que ha dado lugar al presente conflicto de jurisdicción– del correcto y efectivo cumplimiento de las penas conforme a dicho Plan.

Y es que, desde el punto de vista formal, aunque sí hay variaciones en la fase inicial, en el momento de elaborarse el Plan de Ejecución, al afirmarse la ejecutividad del mismo sin necesidad de esperar a la aprobación del Juez de Vigilancia Penitenciaria, sin embargo para nada varía en el citado Real Decreto 840/2011 la sustancia del control que pueden ejercer los Juzgados respecto del Plan y, desde luego, esos cambios formales no se han producido en lo que al control del cumplimiento de la pena, una vez finalizado éste, se refiere.

Efectivamente, en cuanto al seguimiento y control de la ejecución de la pena, el texto del nuevo Real Decreto prácticamente no varía. Así, el artículo 8 del Real Decreto 840/2011 dispone que: «Efectuadas las verificaciones necesarias, los servicios de gestión de penas y medidas alternativas comunicarán al Juez de Vigilancia Penitenciaria las incidencias relevantes de la ejecución de la pena, a los efectos y en los términos previstos en el artículo 49.6. y 7 del Código Penal», texto que es prácticamente idéntico al anterior (sólo varía la mención del nombre de estos servicios – el Real Decreto 515/2005 hablaba de los «servicios sociales penitenciarios»).

Es cierto que el artículo 9 del Real Decreto 840/2011 cambia algo el texto respecto de la información final una vez cumplida la pena ya que dispone ahora (a diferencia de lo que se establecía en el Real Decreto 515/2005) que: «Una vez cumplido el plan de ejecución, los servicios de gestión de penas y medidas alternativas informarán de tal extremo al Juez de Vigilancia Penitenciaria y al órgano jurisdiccional competente para la ejecución, a los efectos oportunos.» El texto anterior, en el artículo equivalente, el 10, disponía que: «Una vez cumplidas las jornadas de trabajo, los servicios sociales penitenciarios informarán al juez de vigilancia penitenciaria de tal extremo a los efectos oportunos.»

Pero, en definitiva, estos cambios de redacción de los artículos 8 y 9 no significan en modo alguno que los Juzgados hayan pasado a convertirse en meros observadores, o, más allá que eso, en meros receptores formales de las comunicaciones que les mande la Administración Penitenciaria una vez que consideran se ha cumplido el plan y, por ende, la pena, ni mucho menos que el informe final sea acto administrativo cuya legalidad sólo pueda revisarse por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La interpretación que propugna la Delegación del Gobierno no solo contraviene el Código Penal y el propio Real Decreto 840/2011, sino que, como correctamente afirma el Ministerio Fiscal, dejaría sin contenido el control judicial de la pena de medidas alternativas a la prisión y las funciones que tales normas atribuyen a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

Cuarto.

Por consiguiente el Juez de Vigilancia Penitenciaria es competente para solicitar los informes que en el control de la ejecución de la pena estime oportunos, sin perjuicio de que la Administración pueda utilizar los recursos pertinentes en la vía penal si cree que el Juez de Vigilancia Penitencia se extralimita en sus funciones de control.

En consecuencia,

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos que no ha lugar a la inhibición del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, requerida por la Abogacía del Estado en nombre y representación de la Delegación del Gobierno de Toledo, teniendo competencia de jurisdicción el citado Juzgado (el n.º 2 de Castilla-La Mancha) para recabar, en los términos en que lo ha hecho, la documentación que estima necesaria para ejercer sus funciones de control.

Así por esta nuestra Sentencia, que se comunicará a los órganos contendientes y se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», lo pronunciamos, mandamos y firmamos.—D. José Carlos Divar Blanco; D. Ángel Aguallo Avilés; D. Carlos Lesmes Serrano; D. Landelino Lavilla Alsina; D.ª María Teresa Fernández de la Vega Sanz; D. Enrique Alonso García.