

III. OTRAS DISPOSICIONES**TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN**

8777 *Conflicto de jurisdicción n.º 7/2012, suscitado entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Pamplona y la Delegación del Gobierno en Navarra.*

Tribunal de Conflictos de Jurisdicción art. 38 LOPJ.
Presidente Excmo. Sr. D. José Carlos Dívar Blanco.
Sentencia N.º: 10/2012.
Fecha Sentencia: 29/05/2012.
Conflicto de Jurisdicción: 7/2011.
Fallo/Acuerdo: Sentencia Resolviendo Conf. Jurisdicción.
Ponente: Excmo. Sr. D.: Landelino Lavilla Alsina.
Secretaría de Gobierno.
Tribunal Supremo.
Conflicto de Jurisdicción: 7/2011.
Secretaría de Gobierno.
Ponente Excmo. Sr. D.: Landelino Lavilla Alsina.

SENTENCIA NÚM.: 10/2012

Excmos. Sres.:

Presidente: Don José Carlos Dívar Blanco.
Vocales:

Don Ángel Aguallo Avilés.
Don Carlos Lesmes Serrano.
Don Landelino Lavilla Alsina.
Doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz.
Don Enrique Alonso García.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid a 29 de mayo de dos mil doce,

Visto por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, compuesto por el Presidente Excmo. Sr. don José Carlos Dívar Blanco y por los Vocales Excmos. Sres. don Ángel Aguallo Avilés, don Carlos Lesmes Serrano, doña María Teresa Fernández de la Vega, don Enrique Alonso García y don Landelino Lavilla Alsina, el suscitado entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Pamplona y la Delegación del Gobierno en Navarra, en el expediente n.º 2494/2010, tramitado por el citado Juzgado en relación con el interno J. L.C.M., con arreglo a los siguientes

Antecedentes de hecho

Primero. Por resolución de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de 23 de noviembre de 2010 se acordó trasladar, «por razones de seguridad y buen orden», al interno J.L.C.M. del Centro Penitenciario de Pamplona, donde se hallaba

cumpliendo condena, al de Teixeiro-La Coruña. El interno trasladado recurrió en queja ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, el cual recabó informe del Centro Penitenciario de Pamplona con fecha 18 de enero de 2011. Por escrito de 19 de enero de 2011 (registrado de entrada en el Juzgado el 21 de enero siguiente), el Centro Penitenciario, tras invocar la potestad autoorganizativa y la competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para decidir acerca del destino del interno, reseña que el cambio acordado lo fue «por motivos de seguridad, tanto de los propios internos albergados en el Centro» como «del Centro en sí y de los trabajadores»; añade como motivación más específica que la decisión se tomó después de una investigación interna realizada en el Centro Penitenciario por personal adscrito a la Oficina de Seguridad en coordinación con funcionarios de servicio interior; la investigación –dice–, que «se originó por el aumento considerable de peleas, incidentes, solicitud de protección por parte de internos, incautación de numerosos objetos prohibidos, aumento de sustancias estupefacientes en el interior del Centro, declaraciones de internos confidentes...», se había iniciado a principios del mes de agosto de 2010 y se dio por concluida a finales de noviembre siguiente.

La investigación, a la vista de sus conclusiones, desembocó en la decisión de cambiar de Centro a varios internos, entre los cuales se encontraba C.M. El informe termina expresando («siempre con las cautelas que tales aseveraciones conllevan») que la decisión se puede calificar «como necesaria en su momento y acertada, si nos atenemos a la reducción de incidentes en el Centro Penitenciario, los cuales han vuelto a unos parámetros que se pueden considerar como normales para el perfil de población albergada en este Centro Penitenciario».

Segundo. El Fiscal interesa que se desestime la queja y se mantenga el traslado. Considera que la competencia para decidir el traslado de los internos es exclusiva de la Administración penitenciaria, como ha ratificado el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, sin perjuicio de que, si existe abuso o desviación de poder por parte de la Administración, pueda el Juez de Vigilancia Penitenciaria entrar a conocer. En todo caso, el interno siempre tiene abierta la vía contenciosa para recurrir la resolución dictada.

Tercero. Por Auto de 28 de marzo de 2011 el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria estima el recurso del interno J.L.C.M., revocando y dejando sin efecto la resolución de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias de 23 de noviembre de 2010 por la que se le asignaba al Centro Penitenciario de Teixeiro. El Juez reconoce que, desde luego, la seguridad y buen orden de un establecimiento son principios que pueden basar una decisión como la adoptada, pero dichos principios son solo meros enunciados que no sirven por sí mismos para justificar la resolución «si no se concretan datos específicos y determinados y, además, por supuesto, en directa relación con el interno afectado» y que puedan ser conocidos y discutidos por éste. La generalidad de la motivación que consta en la resolución impugnada no ha sido remediada, dice el Auto, por las justificaciones contenidas en el informe complementario, de manera que el Juez entiende que la resolución de traslado no está debidamente motivada, siendo así que afecta a derechos fundamentales del interno.

Cuarto. Por escrito de 5 de abril de 2011, el Fiscal interpone recurso de apelación contra el Auto de 28 de marzo anterior. Considera que el Juzgado asume una competencia que es exclusiva de la Administración penitenciaria, sin que exista afectación de derechos fundamentales o beneficios penitenciarios; el Juez alude únicamente a falta de motivación, que no puede apreciarse dado que en la resolución se invocan claramente «razones de seguridad y buen orden»; en este caso el interno, además de ser penado, está en situación de preventivo, por lo que basta con la notificación del traslado al Juez del que depende.

Quinto. Por Auto de 6 de junio de 2011 de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Navarra se desestima el recurso de apelación interpuesto. Afirma la Audiencia que el artículo 31 del Reglamento Penitenciario atribuye, con carácter exclusivo, a la Administración penitenciaria la competencia en materia de traslado de internos remitiéndose a otras resoluciones de la propia Audiencia en las que, con cita de

Sentencias del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, se expresa que «en ‘términos de principio’ la Ley Orgánica General Penitenciaria encomienda a la Administración penitenciaria la competencia en materia de traslados, porque el destino de los internos se enmarca dentro de la actividad de carácter administrativo, pues si a la Administración penitenciaria corresponde organizar las instituciones, organizar la total actividad penitenciaria, lógicamente debe serle reconocida, como función propia, la distribución de los penados entre aquéllas». Evoca las Sentencias del Tribunal Constitucional 136/1986, de 7 de noviembre, y 129/1995, de 1 de septiembre, a cuyo tenor la incompetencia del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para conocer de las resoluciones que afectan al traslado de los internos de un establecimiento a otro no impide al interno instar en vía contencioso administrativa ordinaria la revisión de la legalidad del acto administrativo acordando el traslado, sin perjuicio de las atribuciones del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para salvaguardar los derechos fundamentales y beneficios penitenciarios del interno afectado, lo que exige la motivación del acuerdo de traslado al interno: de faltar tal motivación, el acuerdo carece de validez al impedir el control por el Juez de Vigilancia Penitenciaria respecto de quejas o peticiones en cuanto afecten a los indicados derechos y beneficios.

Sexto. Por escrito de 4 de julio de 2011 el Abogado del Estado, en representación de la Delegada del Gobierno en Navarra, se dirige al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria requiriendo su inhibición sobre la ejecución del Auto de 28 de marzo, confirmado por el Auto de la Audiencia Provincial de 6 de Junio, ambos de 2011. El requerimiento se funda en que la competencia para acordar destinos y traslados es exclusivamente administrativa y los actos dictados en su ejercicio son actos administrativos y como tales revisables en vía administrativa y, en su caso, en vía contencioso administrativa. La resolución cuestionada no infringe ni desconoce el ordenamiento jurídico y fue adoptada de forma motivada tras la oportuna investigación interna. El Fiscal, en el trámite conferido, considera que debe accederse a la inhibición planteada.

Séptimo. El 18 de julio de 2011 tiene entrada en el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Pamplona un escrito de la Subdirección General de Traslados y Gestión Penitenciaria, correspondiendo al de dicho Juzgado de 1 de julio de 2011 por el que insta la ejecución del Auto firme de dicho Juzgado de 28 de marzo de 2011, confirmado en apelación por Auto de la Audiencia Provincial de Navarra de 6 de junio de 2011. En el mencionado escrito de 18 de julio de la Subdirección General se dice: a) que el interno J.L.C.M. se encontraba en situación de prisión preventiva por una causa en la que ha sido penado, clasificado inicialmente en segundo grado de tratamiento y destinado al Centro Penitenciario de Nanclares de la Oca, para cumplir condena, por resolución de fecha 29 de junio de 2011; b) esta resolución ha sido notificada al interno, quien ha manifestado su conformidad con el Centro Penitenciario al que ha sido destinado, como consta en instancia suscrita por el mismo y que se adjunta; c) en estos momentos el traslado del interno del Centro Penitenciario de Teixeiro al de Nanclares de la Oca ha sido autorizado y se encuentra pendiente de ejecución.

Octavo. Por Auto de 8 de agosto de 2011 el Magistrado-Juez del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Pamplona acuerda mantener su jurisdicción, «de manera que así queda planteado el Conflicto de Jurisdicción». Dicho Auto rechaza el requerimiento de inhibición, con reiteración –dice– de lo expuesto en los Autos precedentes que decidieron una y otra vez la pretensión de fondo. A tales efectos, repite que, siendo conocidos la consideración y criterios generales expuestos en varias de sus resoluciones por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, según los que la materia de determinación del destino de los reclusos corresponde a Instituciones Penitenciarias, «ello no obstante, en casos como el presente, el Juez de Vigilancia Penitenciaria tiene competencia y debe resolver la impugnación del interno penado, dado que la decisión administrativa se adoptó con infracción de derechos fundamentales, lo que exige su intervención en virtud de lo dispuesto en el artículo 76.1 y 2 g) de la Ley Orgánica General Penitenciaria». El Auto, como razonamiento adicional respecto de los ya expuestos, invoca distintas Sentencias del Tribunal Constitucional a fin de subrayar la vigorosa concepción del Juez de Vigilancia

Penitenciaria y sus atribuciones de garantía en lo atinente a la privación de libertad, al cumplimiento de la pena y a la tutela de los derechos de los internos, invocación que enlaza argumentalmente con la tesis sostenida respecto de su competencia en el caso considerado. El Auto, finalmente, expresa que en nada afecta al conflicto –ni al expediente– la comunicación recibida respecto de la posterior nueva condena del interno y resolución administrativa consiguiente que decide su traslado a otro Centro Penitenciario.

Noveno. Remitidas las actuaciones al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, éste dirigió un escrito con fecha de 30 de enero de 2012 al Ministerio del Interior relativo a la resolución de traslado del interno J.L.C.M. acordada en fecha 23 de noviembre de 2010. El Director de Seguridad Interior y Gestión Penitenciaria informa el 6 de febrero de 2012: que el Centro Penitenciario de Pamplona solicitó el 16 de noviembre de 2010 el traslado urgente de seis internos «que formarían parte de un grupo de presión y extorsión al resto de internos y que estarían organizando un motín con secuestro de funcionarios e incluso del Juez de Vigilancia Penitenciaria durante su próxima visita al Centro»; se adjunta la documentación de investigaciones y actuaciones practicadas y en la que, por parte de otros internos, se hace referencia a la posible implicación de J.L.C.M.; ante esta situación, la Dirección del Centro adopta de forma inmediata las medidas de seguridad oportunas acordándose ese mismo día el traslado de seis internos propuestos, entre los que no se encontraba C.M.; desde el Centro se continuó recabando información sobre el resto de integrantes del grupo pudiéndose verificar que se dedican a la introducción y tráfico de estupefacientes y objetos prohibidos aprovechando en gran medida la estructura del Centro Penitenciario; «en fecha 22 de noviembre se propone el traslado de cuatro internos (se adjunta informe), entre los que figura J.L.C.M., al haberse comprobado que, siendo un perfecto conocedor del Centro y de su funcionamiento interno, estaría facilitando todo tipo de información y asesoramiento sobre la mejor forma de menoscabar la seguridad y el buen orden regimental». En fecha 23 de noviembre de 2010 se acuerda el traslado de los cuatro internos referidos, por motivos de seguridad, siendo asignado C.M. al Centro Penitenciario de Teixeiro. Se adjunta la documentación que refleja la información reservada practicada y que fue soporte de las decisiones tomadas.

Décimo. Incorporada la documentación recibida al rollo de su razón, se dio vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a la Administración, a través de la Abogacía del Estado, por plazo común de diez días a los efectos previstos en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos de Jurisdicción.

Undécimo. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, mantiene la procedencia de declarar la competencia exclusiva de la Administración penitenciaria en relación con el traslado del penado y la incompetencia del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Navarra sobre la cuestión, fundándose en las alegaciones que expone y que son reiteración de las ya deducidas en fases anteriores del procedimiento.

El Fiscal, evocando sus informes precedentes, afirma que el conflicto se suscita respecto de una actuación de la Administración practicada dentro de su competencia exclusiva y que está adecuadamente motivada y documentada, al existir una propuesta inicial de la Junta de Tratamiento del Centro de Pamplona donde las «razones de seguridad y buen orden» se encuentran avaladas por una previa investigación interna realizada por el propio Centro y que se refiere, no solo a un único incidente en el mes de noviembre, sino que existen también informaciones relativas a incidentes anteriores y que están debidamente documentadas y razonadas. Como consecuencia, el Fiscal entiende que «debe declararse haber lugar a la inhibición requerida por la Abogacía del Estado en nombre y representación de la Delegación del Gobierno de Navarra, debiendo requerirse al Juzgado de Vigilancia Penitencia n.º 1 de Pamplona para que suspenda la ejecución del Auto de 28 de marzo de 2011 y respete el marco de competencias exclusivas de la Administración penitenciaria».

Siendo Ponente el Excmo. Sr. don Landelino Lavilla Alsina, quien expresa el parecer del Tribunal de Conflictos,

Fundamentos de Derecho

Primero. Una ponderada consideración del contenido y alcance del conflicto planteado ha de partir de la coincidencia de pareceres (de la Administración penitenciaria, del Juzgado, de la Audiencia, del Fiscal, de la Abogacía del Estado) sobre la primaria y exclusiva competencia de la Administración penitenciaria para decidir el destino inicial y el traslado de Centro de los internos. Tales pareceres, apoyados en reiterados pronunciamientos jurisdiccionales, incluidos los de este Tribunal y hasta del Tribunal Constitucional, expresan el reconocimiento común de la competencia –y de la responsabilidad– de dicha Administración para dirigir las instituciones penitenciarias, organizar en ellas las actividades y vida regimental, adoptar las prevenciones necesarias, asegurar su función privativa de libertad, mantener la convivencia disciplinada y guardar el buen orden, así como preservar los derechos de los internos. A tal fin le están conferidas las atribuciones precisas, y, entre ellas, la de distribuir la población reclusa entre los distintos establecimientos penitenciarios.

Es claro que en el ejercicio de las indicadas competencias rige el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad y que en este, como en los demás ámbitos, los actos administrativos son susceptibles de control jurisdiccional, como coinciden también en afirmar los órganos administrativos y judiciales que han intervenido en las actuaciones al referirse al control de los actos administrativos por remisión a la susceptibilidad de su revisión por la jurisdicción contencioso administrativa.

No menos común es el reconocimiento de que una singular jurisdicción, la de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, proyecta severas y estrictas garantías en casos y circunstancias legalmente configurados y siempre para salvaguardar –como atribución (y obligación) propia (y preferente)– los derechos fundamentales y los beneficios penitenciarios que el sistema confiere a los internos sujetos al régimen penitenciario.

En síntesis, pues: a) la Administración penitenciaria es la competente para resolver sobre el destino –inicial o por traslado– de los internos, sin perjuicio del control jurisdiccional ordinario a que están sometidos los actos administrativos; b) el Juez de Vigilancia Penitenciaria no puede interferir el ejercicio de aquella competencia, pero sí puede anteponer a ella su jurisdicción para salvaguardar los derechos fundamentales y beneficios penitenciarios del interno afectado.

Segundo. A la vista del precedente fundamento de Derecho, cabe concluir, con propósito de fijar los términos del conflicto ahora considerado, que: a) la Administración ha acordado el traslado del interno C.M., que cumplía condena a la vez que se hallaba en prisión preventiva en el Centro Penitenciario de Pamplona, al de Teixeiro-La Coruña; el traslado se acordó, según los términos explícitos de la resolución dictada, «por razones de seguridad y buen orden»; b) el Juez de Vigilancia Penitenciaria entendió que la invocación de tales razones –aún completadas con las justificaciones contenidas en el informe complementario– no motiva debidamente la decisión tomada, de modo que el derecho fundamental del interno quedó lesionado, pues ni él pudo articular fundadamente su defensa ni el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria pudo ejercerse eficazmente: tan somera e insuficiente motivación no permitía, pues, preservar un derecho fundamental del interno trasladado; c) la Audiencia Provincial confirmó, en apelación, el criterio del Juez y, por tanto, el Auto que dejó sin efecto el traslado, siendo contrarias la posición del Fiscal (apelante) y la de la Administración penitenciaria autora del acto, los cuales subrayaron una vez más el carácter exclusivo de la competencia de la Administración penitencia y la idoneidad y suficiencia de las razones de seguridad y buen orden argüidas como motivación del traslado.

Tercero. La secuencia argumental conduce derechamente a fijar los términos del conflicto de modo, a la par, conciso y expresivo: se trata de dirimir si la resolución de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de 23 de noviembre de 2010 motivaba suficientemente –en sí misma y en su contexto– el traslado o estaba insuficientemente motivada o si, en puridad, carecía de motivación adecuada al limitarse a una enunciación de principios genéricos, no discutibles en cuanto tales, pero sin prestar cobertura específica al acuerdo de trasladar de Centro al interno afectado.

Cuarto. Centrado así el conflicto, no es aventurado indicar –aunque sólo sea a efectos ilustrativos– que la posición de las partes no parece, como quizá hubiera podido esperarse, ser subsiguiente al propósito (fallido) de evitar el conflicto pues un propósito inicial así orientado hubiera debido traducirse en intercambiar informes más cuidados y expresivos. La resolución de 23 de noviembre de 2010 puede que fuera en exceso genérica, en su motivación, pero no parece esa una justificación sólida para negar la competencia de la Administración responsable ante la urgencia de indicios y sospechas –aunque no fueran pruebas acabadas– de que se preparaba alguna alteración seria del orden. El Juzgado, tras solicitar y obtener una información complementaria, pudo recabar más antecedentes, máxime si, de modo sensible, se consideran las características y circunstancias en las que se desenvuelve la vida en los establecimientos penitenciarios (en la documentación después conocida se habla del riesgo de «motín» y de «secuestro») que no se compadecen con reticencias y reservas en la actuación de unos y otros. A su vez, y dadas las circunstancias señaladas, tampoco se alcanza a comprender que la Administración penitenciaria no pusiera a disposición del Juez cuanta información obrara en su poder y, particularmente, la que documentara la investigación reservada incoada a la vista de indicios y sospechas que, según sostiene la propia Administración penitenciaria, se revelaron como razonablemente fundados, aunque no permitieran establecer «certezas», ni aun ex post, como para constituir –ni por tanto esperar– una motivación completa e incontestable.

El dato de que toda la información e investigación documental haya sido incorporada a las actuaciones, a requerimiento reiterado de este Tribunal de Conflictos, respalda el sentido de las reflexiones que se vienen haciendo: todo lo que consta hoy en las actuaciones pudo estar a disposición de las partes en trance de evitar el conflicto.

Quinto. Todo lo que hoy obra en autos pudo, pues, ser conocido antes de formalizar el conflicto: por un lado, como fundamento del requerimiento de inhibición; por otro lado, como disponibilidad por el Juzgado de los datos necesarios para poder, con seriedad –y teniendo presentes la naturaleza y circunstancias de la situación en la que la resolución administrativa se produjo– acceder a la inhibición o mantener la jurisdicción. Este Tribunal de Conflictos obligó a que se completaran las actuaciones como debieron estarlo desde el principio.

Con independencia de todo ello, además, algo ha acontecido después en el periodo en el que se sustanciaron las actuaciones conducentes a la formalización del conflicto. C.M. se hallaba en el Centro penitenciario de Pamplona cuando se decidió su traslado (luego anulado por resolución jurisdiccional que el planteamiento del conflicto suspendió) en la situación de penado, es decir cumpliendo penas impuestas, y en la situación de preventivo, por hechos que dieron lugar a una ulterior condena. Tras ésta y hallándose el interno en la situación indicada, se acordó el cumplimiento de la pena en el Centro de Nanclares de la Oca, estando pendiente el traslado consentido por el interno que, en forma manuscrita y en términos harto expresivos, ha solicitado que se resuelva, cuanto antes, su traslado definitivo a Nanclares.

Es cierto que este último hecho reseñado no tiene por qué interferir la decisión en derecho del conflicto de jurisdicción. Pero tampoco deja de ser cierto que la puesta en acción de la competencia administrativa y de la función jurisdiccional hoy en conflicto no puede dejar de valorar y propiciar el cauce más directo y sencillo para concluir el expediente.

Sexto. Y, habiendo llegado hasta aquí en su argumentación, este Tribunal debe abordar ya, en el marco de cuanto ha quedado expuesto y con las enseñanzas de diversa índole que de ello pueden extraerse, el conflicto en los términos en los que se le ha planteado. Advierte, sin embargo, que no puede este Tribunal dar la espalda a las singularidades del caso y a la falta de rigor y claridad en las relaciones entre la Administración penitenciaria y el Juzgado de Vigilancia.

En su virtud, ninguna duda ha de haber al sentar las siguientes afirmaciones:

1.º La competencia para resolver sobre el traslado de un interno corresponde, en los términos indicados y con las garantías expuestas, a la Administración penitenciaria.

2.º En el contexto de las circunstancias en las que se acordó el traslado de C.M., la resolución administrativa no puede reputarse inmotivada a los fines de que el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria afirme, primero, y mantenga, después, su jurisdicción.

3.º El Juzgado debió, pues, aceptar el requerimiento de inhibición y no debió mantener su jurisdicción, al menos sin agotar el conocimiento cabal de los hechos que hoy obran en las actuaciones; este Tribunal sí decidió tener ese conocimiento cabal –en cualquier caso suficiente– para fundar razonablemente su pronunciamiento jurisdiccional y, de acuerdo con él, resolver el conflicto, declarando la competencia de la Administración penitenciaria.

En consecuencia,

FALLAMOS

Que compete a la Administración penitenciaria decidir sobre el traslado del interno J.L.C.M., como lo acordó el 23 de noviembre de 2010, debiendo el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Pamplona acceder al requerimiento de inhibición de la Delegación del Gobierno en Navarra.

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.