

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN

**5871** *Conflicto de Jurisdicción n.º 9/2011, suscitado entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 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: 8/2012.  
Fecha sentencia: 07/03/2012.  
Conflicto de Jurisdicción: 9/2011.  
Fallo/Acuerdo: Sentencia Resolviendo Conf. Jurisdicción.  
Ponente Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés.  
Secretaría de Gobierno.  
Tribunal Supremo.  
Conflicto de Jurisdicción: 9/2011.  
Secretaría de Gobierno.  
Ponente Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés.

Sentencia núm.: 8/2012

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.

El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, constituido por su Presidente y los Excmos. Sres. Vocales anteriormente citados, dotados de la potestad jurisdiccional reconocida en la Constitución, dicta la siguiente:

#### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a siete de marzo de dos mil doce.

VISTO el conflicto positivo de jurisdicción suscitado entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria núm. 2 de Castilla-La Mancha y el Delegado del Gobierno en Castilla-La Mancha, en el asunto núm. 609/2001-TRA, tramitado en relación con el penado don P. G. G., con arreglo a los siguientes

## Antecedentes de hecho

Primero.

Por sentencia núm. 587/2006, de 4 de diciembre de 2006, el Juzgado de lo Penal núm. 1 de Toledo condenó a don P. G. G. como autor criminalmente responsable de un delito de abandono de familia, previsto y penado en el artículo 227.1 y 3 del Código Penal, a la pena de 15 meses de multa, así como a abonar, en concepto de indemnización por las pensiones de alimentos y pensiones compensatorias no abonadas, la cantidad de 5.480 euros.

Por Auto de 18 de febrero de 2011 se declaró la insolvencia del condenado, acordándose en Auto de 10 de marzo de 2011, del Juzgado de lo Penal núm. 1 de Toledo, la responsabilidad personal subsidiaria del mismo, por impago de las penas de multa que le fueron impuestas, fijándose en doscientos veinticinco días de trabajo en beneficio de la comunidad.

Segundo.

Recibida en el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria núm. 2 de Castilla-La Mancha, procedente del Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de Toledo, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, la propuesta de cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad impuesta al penado P. G. G., el Juzgado, por Auto de 19 de septiembre de 2011, acordó la nulidad del plan elaborado por la Administración penitenciaria, por entender que la no remisión de cierta documentación (concretamente, copia de la entrevista con el penado y la notificación a éste del plan) le impedía llevar a cabo el control de la legalidad sobre la actuación administrativa, interesando del Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas la elaboración de un nuevo plan ajustado a derecho.

Tercero.

El 25 de octubre de 2011, la Abogacía del Estado en Toledo, tras exponer los fundamentos de Derecho procesales y materiales que consideró pertinentes (y, entre ellos, los arts. 3.1.b) y 10.2 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales), suplica al Juzgado que, cumplimentados los trámites oportunos, dicte Auto declinando su jurisdicción.

El Juzgado, en 31 de octubre de 2011, ordenó dar traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal que evacuó su informe el 23 de noviembre de 2011 considerando procedente rechazar el requerimiento de inhibición formalizado por la Abogacía del Estado.

Cuarto.

Por Auto de 1 de diciembre de 2011, el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria acuerda no haber lugar a la inhibición requerida y mantiene su jurisdicción. De la amplia fundamentación jurídica de la resolución 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 este caso, en copia de la entrevista con el penado y la notificación a éste del plan de cumplimiento; 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 parece ampararse en la Instrucción 9/2011, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con entrada en vigor el 8 de julio de 2011 coincidiendo con la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 840/2011); 4) en el caso objeto de conflicto, la conducta llevada a cabo por el Servicio de Gestión «ha impedido al órgano judicial cumplir con las funciones de control de ejecución de la pena y de legalidad de la actuación administrativa al no haberse remitido la información interesada»; 5) el control judicial a posteriori, dada la ejecutividad inmediata del plan, permite al órgano judicial «corregir e intentar reparar los actos administrativos que pudieran lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva que tengan origen en la pasividad de la administración», función judicial de control de la legalidad de la actuación administrativa que no puede cumplirse si no se remite al órgano judicial la información interesada al amparo de los arts. 3.2 y 49 del Código Penal.

Quinto.

Recibidas las actuaciones en este Tribunal de Conflictos de Jurisdicción se dio vista por plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a la Administración, a ésta a través de la Abogacía del Estado.

La Abogacía del Estado en el Tribunal Supremo sostiene que la competencia judicial no se extiende a la forma de ejecutar los planes relativos a los reclusos cuya materialización corresponde, en exclusiva, a la Administración penitenciaria, según deduce de la exposición de motivos del Real Decreto 840/2011, que modifica el Real Decreto 515/2005, de manera que la aprobación previa «ha desaparecido ahora, precisamente porque estamos ante una inmediata ejecución, pasando el órgano judicial a vigilar a posteriori dicho plan, todo ello con independencia de la facultad de recurrir del afectado».

El Fiscal, tras calificar de novedosa la cuestión planteada y subrayar la existencia de «una situación que se ha hecho habitual en las relaciones entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 2 de Castilla-La Mancha y la Administración Penitenciaria», considera que el control judicial no puede limitarse a constatar que el plan se ajusta a la pena impuesta, por lo que deben remitirse todos los documentos a que se alude en el auto, única forma de que la Autoridad judicial efectúe con eficacia su labor de control; no otras consecuencias pueden extraerse de los arts. 5.3, 7,8 y 9 del Real Decreto 840/2011, en consonancia con el protagonismo que el legislador ha querido dar al Juez de Vigilancia Penitenciaria en todo lo referido al seguimiento y control de la ejecución de la pena y como fiel reflejo del artículo 76 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. «Interpretar la cuestión de otra forma –concluye– sería tanto como admitir que el Real Decreto pudiera restringir el contenido del artículo 49 del C. Penal», por lo que el Fiscal entiende que no ha lugar a la inhibición requerida por la Abogacía del Estado y que procede resolver el conflicto manteniendo la jurisdicción en los términos indicados por las resoluciones judiciales cuestionadas y que obran en las actuaciones.

Sexto.

El 7 de febrero de 2012 se señaló para la decisión del presente conflicto el día 7 de marzo de 2012, fecha en la que el Tribunal se ha reunido, ha deliberado y ha fallado.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. Ángel Aguallo Avilés, 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 elaboración de los planes relativos a los reclusos y 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 (art. 8) y el informe final (art. 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 artículo 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 arts. 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 citado precepto 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 «[l]os 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 «[u]na 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 recoge el propio preámbulo del nuevo Real Decreto 840/2011 en su párrafo séptimo, «[e]ntre 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 –que en este caso es lo que ha dado lugar al presente conflicto de jurisdicción–, como en especial 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 «*[e]fectuadas 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 establece ahora (a diferencia de lo que se establecía en el Real Decreto 515/2005) que «*[u]na 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 «*[u]na 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 arts. 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 la información que en el control de la ejecución de la pena estime oportuna, 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 de Vigilancia Penitenciaria núm. 2 de Castilla-La Mancha para recabar, en los términos en que lo ha hecho, la documentación que estime necesaria para ejercer sus funciones de control.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, la pronunciamos, mandamos y firmamos.—D. José Carlos Dívar Blanco; D. Ángel Aguillo Avilés; D. Carlos Lesmes Serrano; D. Landelino Lavilla Alsina; D.<sup>a</sup> María Teresa Fernández de la Vega Sanz; D. Enrique Alonso García.