

REFLEXIONES ACERCA DE LA DESNATURALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PENITENCIARIO Y DE LA AUSENCIA DE MECANISMOS PARA INVERTIR LA TENDENCIA. ALGUNAS PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*.

Por **JAIME CAMPANER MUÑOZ**

Abogado del ICAIB

-I-

El objeto de estas líneas no es otro que el de censurar el cariz que, a día de hoy, ha adquirido el Procedimiento Administrativo Sancionador ante la Administración Penitenciaria, la más aún reprobable postura que vienen adoptando muchos Jueces de Vigilancia Penitenciaria, así como proponer mecanismos efectivos para la tutela del Interno que se ve inmerso en un Expediente Sancionador.

-II-

Establece el apartado 1º del art. 232 del Reglamento Penitenciario que la potestad disciplinaria se ejercerá *“de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución”*. Por su parte, y corolario de lo anterior, el apartado 2º del art. 244 de dicho cuerpo normativo ordena que, una vez presentado por el Interno Pliego de Descargos, *“se practicarán las pruebas pertinentes propuestas por el mismo”*. Lamentablemente, la práctica diaria nos enseña que ello no es así. En este aspecto, los muros de las prisiones han demostrado ser imposibles de penetrar por nuestra Carta Magna. Y lo que es más grave, muchos JVP, lejos de cumplir con su teórico papel de *“salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse”* (art. 76.1 Ley Orgánica General Penitenciaria), se limitan a bendecir sistemáticamente las tan autoritarias como aberrantes resoluciones administrativas de los Centros Penitenciarios.

Y esto, que no es más que la triste realidad, no lo afirma quien suscribe gratuitamente, sino que deviene fruto de la experiencia diaria y del estudio de la constante doctrina emanada del Tribunal Constitucional al respecto, doctrina ignorada a diario con una contumacia digna de mejor causa, precisamente, por buena parte (demasiada) de sus destinatarios, es decir, los Funcionarios de Instituciones Penitenciarias y los JVP.

-III-

En verdad, la Admón. Penitenciaria y, por su aquiescencia, los JVP (no todos, pero muchos más de los deseados) cometen dos tropelías jurídicas. En primer lugar, invierten el significado del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 C.E.). Y, en segundo lugar, cuando el Interno trata de demostrar su no culpabilidad, se le deniegan todos cuantos medios probatorios proponga al efecto (en contra de lo prevenido en los arts. 24.2 *in fine* C.E. y 244.2 R.P.) con base en una

pretendida presunción de veracidad *iuris et de iure* de la que gozarían los partes de incoación elaborados por el Funcionario de turno.

Me centraré en una célebre y antológica fórmula que, muy a menudo, utiliza la Admón. Penitenciaria cuando, en el seno de un Procedimiento Administrativo Disciplinario, un Interno propone, en tiempo y forma, pruebas útiles, necesarias y pertinentes para su defensa. Se deniegan de una tacada con el siguiente laconismo: "NO ALTERARÁ EL RESULTADO FINAL DEL PROCEDIMIENTO". Luego, Muy Sr. Mío, haga lo que haga no va a librarse de nuestra sanción, el fallo está predeterminado, de suerte que nuestra palabra (el parte) goza de una presunción *iuris et de iure* de veracidad y certeza, esto es, no es susceptible de ser desvirtuada por prueba alguna, de modo que Usted no va a poder demostrar su inocencia de ninguna manera (nótese que se parte de una inadmisibile presunción de culpabilidad).

Luego, inevitablemente, todas las previsiones relativas a la tramitación de un procedimiento disciplinario (arts. 241 y ss. del RP), que hacen mención a los derechos del expedientado (descargos, alegaciones, pruebas y demás) son disposiciones huecas y huérfanas de contenido real, inaplicables en la práctica. En efecto, para la Administración el Expediente Sancionador es inútil, no sirve para nada. La concesión al acusado del derecho a defenderse es una pérdida de tiempo, un *desideratum* del ingenuo legislador. Y dicha postura, que –repito– no han sido capaces de corregir los JVP, entra en abierta y desafiante contradicción con la doctrina emanada por el Tribunal Constitucional. Buen exponente de dicha doctrina constante y sin fisuras lo constituye la STC, Sala Segunda, núm. 316/2.006, de fecha 15 de noviembre de 2.006. Así:

"Sin embargo el Instructor denegó la práctica de la prueba testifical propuesta al estimarla improcedente "por no alterar el resultado final del procedimiento". Como hemos declarado en supuestos análogos al ahora enjuiciado ante respuestas sustancialmente similares respecto a una solicitud de prueba también en el ámbito disciplinario penitenciario, se trata de "una fundamentación que cabe calificar de arbitraria e irrazonable. .. en primer lugar, (por)que la respuesta del Instructor a la petición de prueba carece de una mínima valoración acerca de la procedencia de la prueba solicitada, pues comporta un prejuicio negativo acerca de su resultado, pese a que aquélla versaba sobre el sentido de los propios hechos enjuiciados; y, en segundo lugar, (por)que dicha respuesta vacía de contenido propio y hace inútil el expediente sancionador -que queda prefigurado por el pliego de cargos- pues parte en realidad 'del erróneo principio de que el cargo determinado por el funcionario tiene una presunción iuris et de iure, y que al fin y a la postre no admite prueba en contrario" (STC 91/2004, de 19 de mayo, FJ 6, con cita de la STC 9/2003, de 20 de enero, FJ 4)".

No sin antes asegurar al lector que la problemática objeto de comentario no es ciencia ficción y que se da en pleno siglo XXI con una preocupante frecuencia, procederé ahora a denunciar lo que, a mi juicio, constituye una grave disfunción de nuestro sistema judicial. Las sanciones impuestas por la Admón. Penitenciaria tan sólo son recurribles ante el JVP, primero en queja y después en reforma (art. 76.2e) L.O.G.P. en relación con la D.A. Quinta L.O.P.J.). Punto pelota.

Ya se ha dicho cuál es la postura de los JVP (no de todos, pero sí de los que tengo el placer de conocer y de alguno que otro más): la de bendecir el despojo de los Derechos Fundamentales de los Internos. Si esto es así –que, créanme, lo es y al contenido de las SSTC me remito-, se colige fácilmente que una vez resuelto el recurso de queja, la resolución del recurso de reforma por el mismo Juez no deja de ser un mero acto de trámite como, por otra parte, acontece –no nos engañemos- en cualquier jurisdicción con los recursos no devolutivos.

Ciertamente, tanto contra la resolución administrativa (Acuerdo Sancionador de la Comisión Disciplinaria) como contra las resoluciones judiciales (Autos del JVP) cabe interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Mas no es tan bonito como parece. En primer lugar, porque, con carecer general, al día siguiente de notificársele al Interno la desestimación de su recurso de reforma, se procede a la ejecución de la sanción, de manera que, antes de la admisión a trámite del recurso de amparo –incluso de su redacción-, la sanción ya ha sido cumplida por el recluso, tornándose en ilusoria la posibilidad prevista en el art. 56.2 L.O.T.C. (suspensión de la ejecución del Acuerdo Sancionador). En segundo lugar, porque dicha suspensión –de conseguirse- devendría, a la postre, perjudicial para el Interno, toda vez que hasta que no le sea cancelada la misma no será un candidato idóneo para el disfrute de permisos, no tendrá derecho a redenciones y no podrá acceder a beneficios penitenciarios. En tercer lugar, porque cuando el Tribunal Constitucional resuelve el recurso, que antes tiene que haber superado la fase de admisión a trámite, al cabo de unos dos o tres años, el Interno, probablemente –salvo en penas de muy larga duración-, ya habrá obtenido el licenciamiento definitivo.

Es por ello que no se comprende cómo el sistema de recursos contra una decisión que puede comprometer tanto los derechos y libertades fundamentales del Interno puede adolecer de semejante raquitismo. Posiblemente, el legislador pensó que los JVP serían esos deseados garantes de los derechos de los reclusos (art. 76.1 L.O.G.P.). Sin embargo, de *lege ferenda*, y escarmentados por la práctica diaria, deviene una necesidad acuciante que algún órgano superior a los JVP pueda controlar sus decisiones. No necesariamente las tan saturadas Audiencias Provinciales que, curiosamente, llegan a conocer de aquellos recursos contra cualquier decisión de los JVP, salvo –precisamente- en materia sancionadora. Por ejemplo, las tan técnicamente preparadas como desocupadas Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma.

Se trata, simplemente, de que alguien cercano en el *espacio* y en el *tiempo* enderece, en su caso, las resoluciones emanadas de la jurisdicción ordinaria a los postulados básicos de la doctrina emanada del TC hasta la saciedad, no permitiéndose la ejecución de una sanción administrativa impuesta por la Admón. Penitenciaria hasta tanto no se haya pronunciado dicho órgano superior.

Mientras se llevan a cabo estas reformas de las que –dicho sea de paso- nunca he oído hablar a nadie, pero que considero imprescindibles para que la Justicia adquiriera un pase permanente a los Centros Penitenciarios de nuestra geografía, no está de más dar un toque de atención a los miembros del Ministerio Fiscal que, con mayor o menor frecuencia, emiten informes al serles conferido el traslado de los recursos de queja y/o reforma de los Internos.

Nuevamente, el día a día nos enseña cómo se limitan a despachar el traslado como sigue, o en términos muy similares: “EL FISCAL (...) DICE: QUE INTERESA LA CONFIRMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA”. Nada más. Y no ya porque tengan constitucionalmente encomendada, *ex art. 124.1 C.E.*, la misión de defender la legalidad y los derechos de los ciudadanos (entre los que –a menudo se olvida- están incluidos los Presos), que también, sino más por coherencia con los representantes del Ministerio Público ante el T.C. En efecto, no deja de llamar la atención que en los recursos ante los JVP los Fiscales se opongan, por dos veces, y que, recurridas las decisiones en amparo, el Fiscal ante el TC interese la estimación del recurso de amparo por entender que las resoluciones impugnadas vulneran el derecho fundamental del Interno a valerse de los medios de prueba pertinentes para su defensa consagrado en el art. 24.2 de nuestra *lex suprema*. ¿En qué quedamos?

La Fiscalía se rige por los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica (art. 124.2 C.E.), de manera que no estaría de más que la Fiscalía General del Estado dictara una Circular en el sentido expuesto.