

134.- SENTENCIA 852/2013 DE TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE FECHA 30/12/13

Estimación parcial de recurso contencioso-administrativo por traslado a otro centro, con retroacción de las actuaciones administrativas.

Visto por la Sala el recurso contencioso-administrativo núm. 519/011, interpuesto por el Procurador en nombre y representación de L.S.M., contra la Resolución de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior, de 8 de abril de 2011, que desestima el recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto del Ministerio de Interior - Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de 13 de octubre de 2010 que le traslada al Centro Penitenciario de León desde el de Burgos donde venía cumpliendo su pena privativa de libertad; habiendo sido parte la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado.

Antecedentes de Hecho

Primero

Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó al demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estima de aplicación termina suplicando se dicte Sentencia por la que:

- estimando el recurso interpuesto

- se declare no conforme a Derecho la Resolución la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto del Ministerio de Interior, en concreto de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de fecha 13 de octubre de 2010 que le traslada al Centro Penitenciario de León, por carecer de motivación, Y que fue confirmada por resolución del Ministerio de Interior de fecha 8 de abril de 2011, por las que se acuerda el traslado del actor a León.

Segundo

El Abogado del Estado contesta a la demanda suplicando se dicte sentencia por la que desestimando el recurso, se confirme la resolución impugnada en todos sus extremos.

Tercero

Para votación y fallo del presente proceso se señaló la audiencia del día 25 de Octubre de 2013, teniendo así lugar.

Siendo Ponente la Magistrada, que expresa el parecer de la Sala.

Fundamentos de Derecho

Primero

El presente recurso se interpone por el actor L.S.M. contra la Resolución dictada por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias- Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto del día 13 de octubre de 2010- en la que se acordó, en lo que interesa al presente recurso que su destino de cumplimiento de la pena de privación de libertad se mantuviera en el Centro Penitenciario de Burgos en segundo grado sin traslado al de Mansillas de las Mulas de León. Resolución confirmada en alzada por la del Ministerio de Interior de fecha 8 de abril de 2011, recurso de fecha 26 de octubre de 2010 ,en el que el actor aducía a su tratamiento.

La parte actora alega, en esencia, los siguientes motivos de la demanda:

- Que se han infringido los artículos 24 y 25 de la de la Constitución Española, al haber habido discriminación. Y que no se han valorado sus alegaciones en alza.
- Que la actividad prioritaria propuesta por la Junta Territorial de Burgos consistente en terapéutica de programas de intervención especial puede desarrollarse en el citado centro penitenciario sin necesidad de traslado a otro distinto, pues con la decisión tomada por la Dirección General se perjudica de manera grave al interno, privándole de apoyo familiar cercano, haciendo más difícil el derecho a visitarle dadas las penurias económicas de la familia, y sobre todo se le priva de la continuidad en el proceso de reinserción emprendido, impidiéndole o al menos dificultándole el desarrollo de su personalidad y su integración y readaptación social al desarraigarle de su núcleo social y familiar.
- Que el traslado no tiene base objetiva y jurídica alguna sino que se debe a interpretaciones subjetivas fundadas en juicios de valor: su relación con una trabajadora social del Centro que se siente incómoda.
- Que la resolución carece de motivación suficiente y es contraria a los principios del Derecho Penitenciario.
- Que ha tenido buena conducta sin sanciones durante su internamiento
- Que el traslado a León ha supuesto una ruptura en la línea de tratamiento...

El Abogado del Estado invoca el artículo 31, 100 y ss. del R.D. 190/96 que aprueba el Reglamento Penitenciario insistiendo en que del artículo 102 se infiere que la facultad de clasificar a los reclusos es de las Juntas de Tratamiento dentro de cada establecimiento penitenciario fundándose en la observación directa del recluso y buscando la idoneidad de grado encaminados a la reeducación y reinserción social de los penados; e indica que la Junta se pronunció por unanimidad de forma que la resolución se funda “in aliunde” en los informes obrantes en el expediente. Que la potestad que la norma citada atribuye a la Administración es de carácter discrecional. Invoca también el artículo 12 y 72 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y varias sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (secciones 8ª y 9ª); y termina diciendo que no hay un derecho subjetivo al traslado o a la permanencia

en un centro , y menos aun al traslado al centro penitenciario al que el interno desee.

Segundo

El objeto del presente recurso se centra en determinar si la Resolución de la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto del Ministerio de Interior -Secretaría General de Instituciones Penitenciarias- de 13 de octubre de 2010 que le traslada al Centro Penitenciario de León desde el de Burgos donde venía cumpliendo su pena privativa de libertad, en lugar de acordar su permanencia en el centro Penitenciario de Burgos (documento nº 2), es o no conforme a Derecho.

Hemos de precisar que la revisión de la solicitud de traslado de Centro Penitenciario era una competencia de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias establecida en el artículo 79 de la Ley General Penitenciaria asumida por la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto desde la entrada en vigor del R.D. 1181/08 que modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior elevando a la categoría de Secretaría General la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Sus competencias aparecen, también, recogidas en el artículo 31.1 del Reglamento Penitenciario aprobado por R.D. 190/1996, con igual salvedad que la indicada anteriormente respecto del concreto órgano competente, y respecto de su ejercicio cabe decir, como respecto de cualquier acto administrativo, que debe motivarse y acreditar aquellos motivos en que funde sus resoluciones que pueden ser examinados por la jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto a su conformidad a Derecho.

Por lo demás, según ha dicho ya este Tribunal, los preceptos de la Ley y el Reglamento han de ser interpretados teniendo en cuenta la finalidad propia de todos los Centros penitenciarios de que se cumplan las privaciones de libertad establecidas legalmente y en ejecución de una Sentencia de órgano judicial competente en sus diferentes formas reguladas en ambos, y que está definida en el artículo 1 de la Ley General Penitenciaria cuando dispone: “Las Instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de

los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados.”

En base a esta finalidad se han dictado algunos preceptos de la Ley General Penitenciaria como el 59 que define el tratamiento penitenciario como el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados que pretenden hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin, se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general.

Como ha tenido ocasión de manifestar esta Sala en anteriores pronunciamientos (Sentencia, entre otras, de la Sección Novena de 4 de julio de 2000 y de esta misma sección 6a de fecha de 3 de diciembre de dos mil doce) no existe en nuestro ordenamiento jurídico ningún derecho subjetivo de los presos a que cumplan la condena en centros penitenciarios cercanos a su entorno familiar; éste será un criterio más a tener en cuenta por la Administración Penitenciaria junto con otros y no de forma exclusiva para evitar el desarraigo social del penado.

Por otra parte, de acuerdo con la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional, el fin de reinserción social y de reeducación a que debe orientarse el cumplimiento de la pena previsto en el artículo 25.2 de la Constitución que invoca genéricamente el actor no prejuzga ni condiciona la decisión penitenciaria relativa al lugar de cumplimiento de la condena que se adopte en cada caso concreto, atendiendo, como ya se ha dicho, a las circunstancias personales del interno. Dicha doctrina constitucional puede resumirse en los siguientes aspectos:

- a) Si bien no debe desconocerse la importancia del principio constitucional contenido en el artículo 25.2 de la Constitución Española, esa declaración, que debe orientar toda la política penitenciaria del Estado, no confiere como tal un derecho amparable; el artículo 25.2 de la Constitución Española no recoge un derecho fundamental, sino un mandato del constituyente al legislador para orientar la política penal y penitenciaria, mandato del que no se derivan derechos subjetivos (Sentencias del Tribunal Constitucional 2/87, de 21 de enero; 28/88, de 23 de febrero).

- b) De esa declaración no se sigue ni que tales fines reeducadores y resocializadores sean los únicos objetivos admisibles, la única finalidad legítima de la pena privativa de libertad.

La reeducación y la resocialización han de orientar el modo de cumplimiento de las penas que supongan privación de libertad en la medida en que se presten a la consecución de aquellos objetivos puesto que el mandato del artículo 25.2 de la Constitución Española tiene como destinatarios primeros al legislador penitenciario y a la Administración por él creada.

Asimismo, el Tribunal Constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional 65/86, de 22 de mayo; 89/87, de 3 de junio y 150/91, de 4 de julio, entre otras) ha afirmado que la calificación de una pena como inhumana o degradante depende de su ejecución y de las modalidades que revista, de forma que por su propia naturaleza la pena no acarree sufrimientos de una especial intensidad o provoquen una humillación o sensación de envilecimiento que alcancen un nivel determinado, distinto y superior al que suele llevar aparejada la simple imposición de la condena.

Con estas premisas puede afirmarse que la privación de libertad que conlleva el cumplimiento de una condena, el aislamiento de los presos en celdas o, como es el caso, el cumplimiento de la condena en centros penitenciarios que no se ajustan a los deseos y expectativas de los internos, son limitaciones que, practicadas con las garantías que para su imposición y aplicación establece la legislación penitenciaria vigente, no pueden considerarse como trato inhumano o degradante, y por lo tanto no vulneran ni el artículo 15, ni el 17 de la Constitución, ni tampoco el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, aplicable por disposición del artículo 10.2 de la Constitución Española; tampoco se incumplen con el internamiento las finalidades de reeducación y reinserción social de las penas que lo son del sistema penitenciario en su conjunto, con respeto a la individualización de las circunstancias de cada penado.

Lógicamente, la privación de libertad que conlleva toda pena impuesta, así como el cumplimiento de una condena dificultan e incluso impiden el ejercicio de algunos de los derechos reconocidos al resto de los ciudadanos que no se encuentran en dicha situación. Así, la separación y el alejamiento del preso de la vida familiar y cultural son consecuencia inevitable de la prisión, pero debemos recordar que no por ello se le priva de sus relaciones familiares, aunque estas lógicamente estén limitadas al

ejercicio de los derechos de visita y de comunicación previstos y regulados en la legislación penitenciaria, derechos estos de los que no se ha privado al actor. En el mismo sentido pueden citarse además las Sentencias de la Sección 8a de esta misma Sala de 19 de julio y 18 de octubre de 2000 que inciden en el contenido del artículo 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y las tres finalidades que en el mismo se atribuyen a las Instituciones Penitenciarias: la retención y custodia de los detenidos, presos y penados; la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas privativas de libertad y la tarea asistencial de ayuda para internos y liberados, que el Reglamento Penitenciario hace extensiva a sus familiares, en colaboración con las instituciones y asociaciones públicas y privadas dedicadas a estas finalidades. Y esa finalidad de reeducación y reinserción de los penados -a la que toda pena tiene que estar orientada, artículo 25.2 de la Constitución Española- se hace efectiva a través del tratamiento penitenciario, definido en los artículos 59.1 de la Ley y 237 del Reglamento como “el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados” y cuya finalidad no es otra que la de “hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal, así como de subvenir a sus necesidades.

Tercero

Se aduce en la demanda de forma concreta sobre la ausencia de motivación de la resolución impugnada, ahora bien en la referida resolución recurrida se hace expresa referencia a que se ha tenido en cuenta el pertinente informe de la Junta de Tratamiento, por lo que - obrando en el expediente administrativo el informe de la misma- se ha recurrido por la autoridad competente - o por lo menos intentado recurrir- a una motivación “in aliunde” que hemos de examinar si es o no suficiente para fundar el acto recurrido en el aspecto revisable por esta Sección que es el exclusivo del traslado de centro penitenciario de Burgos a mansilla de las Mulas-León-.

En este punto, hemos de analizar el Informe Propuesta sobre Clasificación y Destino emitido por la Junta de Tratamiento del Establecimiento Penitenciario de Burgos con fecha 30 de septiembre de 2010 (folios 2 a 8), y conforme al artículo 273 d) y e) del Reglamento,

informe en el cual dentro del ámbito propio de su competencia y que afecta el presente recurso, el examen del recluso-actor, tras revisar el programa individualizado de tratamiento del interno se menciona por la Junta por unanimidad expresa su valoración favorable en relación con el mantenimiento en el segundo grado y en cuanto al destino se indica que el centro prioritario del destino será EL QUE PROCEDA.

En el informe de seguimiento elaborado por la trabajadora social con la misma fecha de 30 de septiembre de 2.010 solo se hace constar que la valoración semestral de sus actividades es DESTACADA, siendo su conducta actual ADAPTADA A LA NORMATIVA con ausencia de sanciones, no constando conflictos de convivencia... pero a continuación en el apartado de las nuevas propuestas de intervención de la educadora se manifiesta lo siguiente: “ debido a la actitud mostrada por el informado por la monitora ocupacional del centro que ocasiona que ésta se encuentre incómoda la realización de su trabajo diario y el tipo de delito por el que interno cumple condena, hacen aconsejable cambio de destino otro centro penitenciario... “(folio 17).

Este informe de la trabajadora social no ha sido ni siquiera asumido lo más mínimo por la Junta de Tratamiento del Establecimiento Penitenciario de Burgos de esa fecha de 30 de septiembre de 2010, ya que no se hace mención al mismo en ningún sentido. Por lo que menos podría ser trasladado como argumento principal al acuerdo de la Dirección General cuando además no se hace la mas mínima referencia al mismo en el acuerdo de traslado a León-documento n°2-.

Cuarto

Con estos datos y teniendo en cuenta que las Juntas de Tratamiento tienen encomendada la misión prevista en el artículo 111.1 del R.D. 190/96 por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, que es la observación, clasificación y tratamiento penitenciarios en aras de la consecución de la finalidad resocializadora de la pena privativa de libertad que debe tener presente y fomentar la Administración Penitenciaria en su totalidad; y sin olvidar que para conseguir dicho fomento la Junta debe diseñar los programas formativos para desarrollar las aptitudes de los internos, enriquecer sus conocimientos, mejorar sus capacidades técnicas o profesionales y compensar sus carencias, utilizar las técnicas de carácter psicosocial

orientadas a mejorar las capacidades de los internos, y abordar aquellas problemáticas específicas que puedan haber influido en su comportamiento delictivo anterior y facilitar los contactos del interno con el exterior, se observa que la Junta de Tratamiento que debe evaluar y dictar los informes preceptivos y previos a la propuesta de clasificación y destino, lo ha hecho en este caso con respecto al actor L.S.M., pero no pronunciándose en ningún sentido definido, sino solo indicando de forma genérica que el centro prioritario del destino será EL QUE PROCEDA.

Pues bien, en el desarrollo de tales funciones en este caso concreto la Junta de Tratamiento por unanimidad solo señala que el centro prioritario del destino será EL QUE PROCEDA. Con este lacónico pronunciamiento hemos de hacer las siguientes precisiones.

Es cierto, por tanto, que no existe entre los derechos reconocidos a los internos por la legislación penitenciaria el de ser destinado a un Centro Penitenciario próximo al de su lugar de residencia habitual (artículo 3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria), ni mandato alguno en tal sentido para la Administración, pues el artículo 12 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, dentro del Título Primero “De los establecimientos y medios materiales”, se limita a decir: “1. La ubicación de los establecimientos será fijada por la Administración penitenciaria dentro de las áreas territoriales que se designen. En todo caso, se procurará que cada una cuente con el número suficiente de aquéllos para satisfacer las necesidades penitenciarias y evitar el desarraigo social de los penados” -su conveniencia o no-, desde una perspectiva de reeducación y reinserción social del interno, variará en función de cada caso concreto, sin que “a priori” y “en abstracto” pueda hacerse declaración general de clase alguna al respecto.

Ello no obstante, la decisión que al respecto se adopte por la Administración (en ejercicio de esa potestad discrecional) entiende la Sala que debe ser debidamente motivada en cuanto a por qué se aparta o no del informe de la Junta de tratamiento y además ha de ser proporcionada a las circunstancias particularizadas de cada caso. Dicho de otro modo, si cabe la denegación del derecho del penado a que sea trasladado de prisión, la resolución correspondiente debe indicar al interesado cuales son las razones que justifican o amparan tal desestimación, sobre todo si se tiene en cuenta que: a) El Reglamento Penitenciario establece como uno de los principios que han de informar el cumplimiento de las penas privativas de

libertad el de “fortalecer los vínculos entre los delincuentes y sus familias”; b) En el mismo sentido se pronuncia la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 45/110, de 14 de diciembre de 1990; c) La propia Asamblea General, en resolución 43/173, señala la conveniencia “en lo posible” de que el lugar de detención o prisión esté situado a una distancia razonable de su lugar de residencia habitual”.

Así las cosas, en el supuesto que ahora nos ocupa, del examen del expediente resulta, conforme alega el recurrente, que la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario de Burgos, había propuesto con fecha de 30 de septiembre de 2010 de manera ambigua que el centro prioritario del destino será EL QUE PROCEDA (folio 6).

Pero, apartándose de dicha propuesta, la resolución de la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto del día 13 de octubre de 2010 (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias) acordó que el interno fuera trasladado al Centro Penitenciario de León, diciendo que: “...”

Pues bien, a juicio de esta Sala y Sección estas resoluciones no explican las circunstancias que han llevado a acordar el traslado a León, que no estaba avalado y aconsejado por la Junta de Tratamiento, y no se comprenden tampoco en definitiva los motivos que han llevado a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Dirección de Coordinación Territorial y Medio Abierto) a adoptar este acuerdo sin propuesta al efecto formulada por la Junta de Tratamiento en su informe de 30 de septiembre de 2010. La jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene reiteradamente señalado que la motivación se configura como auténtico elemento diferenciador entre discrecionalidad y arbitrariedad, cuya finalidad es dar a conocer a los administrados las razones de la decisión adoptada, asegurando la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración y posibilitando la impugnación por el interesado del acto administrativo de que se trata, criticando sus bases y facilitando el control jurisdiccional, resultando tan trascendente el requisito en cuestión que era obligado entender que incide en infracción formal del Ordenamiento Jurídico determinante de nulidad la Resolución administrativa que se apoyase en una valoración no debidamente concretada. Procede, por ello, estimar parcialmente el recurso y, a la vista de la falta de motivación expresada, anular las resoluciones recurridas y ordenar a la Administración que dicte nueva

resolución sobre la decisión de traslado del recurrente, exponiendo en las mismas las razones que justifiquen la decisión que se adopte en relación a la falta de propuesta concreta de traslado formulada por la Junta de Tratamiento.

En consecuencia la decisión no se ha motivado suficientemente, porque no se ha puesto de manifiesto que las circunstancias subjetivas del actor inmersas en el tratamiento individualizado hayan determinado como más conveniente aconsejar el traslado de centro a Mansilla de las Muías- León- desde el de Burgos por parte del órgano encargado de tal evaluación.

En efecto, así pues, la doctrina constitucional (que por repetida y comúnmente conocida excusa de su cita concreta) señala, concretamente, que el concepto de motivación, constitucionalmente garantizado ex artículo 24.1 de la Constitución Española, no se identifica con la satisfacción de las pretensiones de la parte, ni con una mayor o menor extensión de los razonamientos jurídicos soporte de la decisión cuestionada, sino con la exposición razonada y razonable, en fin, no arbitraria, de los fundamentos jurídicos de la decisión que se adopta y que resuelve sobre las pretensiones que se plantean, sin que quepa asimilar dicho concepto con el de satisfacción de dichas pretensiones ni con una respuesta concreta y más o menos extensa a todos y cada uno de los argumentos jurídicos soporte de dicha pretensión. Esas exigencias no aparecen satisfechas en las resoluciones administrativas que ahora se impugnan, ni siquiera “in aliunde” con referencia al informe de la Junta de Tratamiento, sin que, por otro lado, exista la concurrencia de ningún motivo de índole disciplinario que aconseje el traslado pretendido.

Es por todo ello que procede revocar los actos recurridos y estimar parcialmente el recurso en el sentido que se dirá en la parte dispositiva de esta sentencia.

Quinto

Dadas las circunstancias examinadas y las conclusiones a que se ha llegado, no aprecia este Tribunal la concurrencia de los requisitos necesarios para la imposición de las costas a ninguna de las partes, a tenor de lo preceptuado en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción.

VISTOS los preceptos invocados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Que DEBEMOS ESTIMAR Y ESTIMAMOS parcialmente el presente recurso contencioso administrativo núm. 519/011, interpuesto por el Procurador en nombre y representación de L.S.M., contra la Resolución de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior, de 8 de abril de 2011, que desestima el recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto del Ministerio de Interior - Secretaría General de Instituciones Penitenciarias -Instituciones Penitenciarias- de 13 de octubre de 2010 que le traslada al Centro Penitenciario de León desde el de Burgos donde venía cumpliendo su pena privativa de libertad; por lo que, debemos revocar y revocamos dichas resoluciones por no ser conformes al ordenamiento jurídico por carecer de motivación.

En su lugar acordamos con retroacción de las actuaciones administrativas al momento inmediatamente anterior al dictado de la resolución de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, (Dirección General de Coordinación Territorial y de Medio Abierto) que por la Administración se dicte nueva resolución sobre la decisión de traslado o no del recurrente, exponiendo en la misma las razones que justifiquen la decisión que se adopte

135.- SENTENCIA 51/20 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE FECHA 22/01/14

Estimación de recurso contencioso-administrativo por no motivación de traslado a otro centro alejado del de destino.

VISTO por la Sala, los Autos del recurso contencioso-administrativo nº 903/13, interpuesto -en escrito presentado el día 17 de junio del pasado año 2013- por H.A., inicialmente interno en el Centro Penitenciario de