

Nº 30
Segundo trimestre
2022

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Número 30. Junio 2022

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 12

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA EN LA NUEVA GOBERNANZA MULTINIVEL Y ABIERTA

D^a María Barahona Migueláñez 15

DEL DERECHO DE LOS INTERNOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A ACCEDER A SU EXPEDIENTE PENITENCIARIO Y A LOS INFORMES TÉCNICOS EMITIDOS POR LOS PROFESIONALES QUE FORMAN PARTE DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS, CON OCASIÓN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 164/2021, DE 4 DE OCTUBRE.

D. Javier Ramírez Jiménez.....89

LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS TEÓRICO Y PRÁCTICO DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

D^a. Bárbara Lucía Romojaro Alonso107



LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO COMO FORMA DE EXONERACIÓN O ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA JURÍDICA
D^a. Zoe María Maroto Rodríguez..... 195

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

REQUISITOS DE SOLVENCIA EN UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESARIOS: INDIVIDUALES, ACUMULATIVA Y EXTERNA

D. Jaime Pintos Santiago

D^a. María Dolores Fernández Uceda.....247

EL ERROR EN LA CALIFICACIÓN DEL RECURSO NO PUEDE IMPEDIR EL EJERCICIO DEL DERECHO DE DEFENSA POR PARTE DEL OPERADOR ECONÓMICO

D. Jaime Pintos Santiago

D^a. María Dolores Fernández Uceda257

BASES DE PUBLICACIÓN 271

Dedicamos este número a la memoria de nuestro compañero D. Prudencio Mariano Mateo Caso que fue Letrado Coordinador en el Gabinete Jurídico en Guadalajara.



EDITORIAL

En el número 30 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cuatro artículos doctrinales que se suman a dos reseñas de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el brillante trabajo de D^a. María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título “La acción social de las Administraciones Públicas en relación con la pobreza en la nueva gobernanza multinivel y abierta”

El artículo está enfocado desde un punto de vista jurídico, y partiendo de los ODS fijados por la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030, el objetivo de erradicación de la pobreza, y en especial de la pobreza infantil.

A continuación, D. Javier Ramírez Jiménez analiza en un interesante y profuso trabajo “Del derecho de los internos de los establecimientos penitenciarios a acceder a su expediente penitenciario y a los informes técnicos emitidos por los profesionales que forman parte de los órganos colegiados, con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional nº 164/2021, de 4 de octubre”. El Tribunal Constitucional rechaza la denegación de acceso a los informes de los profesionales que sustentan



la adopción de acuerdos de los órganos colegiados, cuando esta se encuentra amparada en circunstancias abstractas o carente de cualquier concreción.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Bárbara Lucía Romojaro Alonso que aborda con maestría, las garantías del derecho de acceso a la información pública. análisis teórico y práctico de las autoridades de transparencia.

D^a. Zoe María Maroto Rodríguez en su artículo “Los programas de cumplimiento como forma de exoneración o atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica”, aborda como el legislador español introdujo en el Código Penal del año 2010 la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Tras la reforma del Código Penal del año 2015 la ley contempla una forma de que las personas jurídicas puedan excluir o atenuar su responsabilidad: los programas de cumplimiento.

Por último, este número se cierra con la reseña de jurisprudencia que brillantemente tratan D. Jaime Pintos Santiago y D^a M^a Dolores Fernández Uceda, al comentar dos resoluciones de tribunales administrativos de contratación pública. En concreto, “Requisitos de solvencia en unión temporal de empresarios: individuales, acumulativa y externa” y “El error en la calificación del recurso no puede impedir el ejercicio del derecho de defensa por parte del operador económico”.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 30

Junio 2022

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



**DEL DERECHO DE LOS INTERNOS DE
LOS ESTABLECIMIENTOS
PENITENCIARIOS A ACCEDER A SU
EXPEDIENTE PENITENCIARIO Y A LOS
INFORMES TÉCNICOS EMITIDOS POR
LOS PROFESIONALES QUE FORMAN
PARTE DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS,
CON OCASIÓN DE LA SENTENCIA DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº
164/2021, DE 4 DE OCTUBRE**

D. Javier Ramírez Jiménez

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias.

Resumen: El Tribunal Constitucional rechaza la denegación de acceso a los informes de los profesionales que sustentan la adopción de acuerdos de los órganos colegiados, cuando esta se encuentra amparada en circunstancias abstractas o carente de cualquier concreción. Desplazar el derecho de los internos a acceder a la información relevante para articular su defensa a la vía judicial vulnera el derecho de defensa,



en tanto que de la normativa y jurisprudencia penitenciaria se deriva el derecho de acceso en vía administrativa, reduciendo los obstáculos que impidan a los reclusos, ya de por sí en una situación de inferioridad respecto a la Administración, conocer e impugnar fundadamente las resoluciones de la Administración penitenciaria que limiten los derechos que la legislación penitenciaria le conceden.

Palabras clave: Tutela judicial, acceso al expediente, derecho de información, recluso, establecimientos penitenciarios, informes técnicos.

Abstract: The Constitutional Court rejects to access denial to professional's reports which underpin adoption agreements of the collegiate institutions, when it relies on abstract conditions or lack of any specification. Displacing the right of inmates to access to relevant data to coordinate their defense until court proceeding violates the right to defense, whilst the penitentiary legislation and case law ensure the right to access on administrative seat, to reduce barriers which prevent to the inmates, in an inferiority state with regard to the Administration, from knowing and appealing the administrative decisions limit the rights that penitentiary legislation grant them.

Key words: Judicial protection, access to the file, right to be informed, inmates, penitentiary centers.

SUMARIO



I. EL CASO. II. LA CUESTIÓN DE FONDO.1. Régimen jurídico del derecho a ser informado y a acceder al expediente penitenciario. 2. La vulneración del derecho de defensa al postergar, sin justa causa, al acceso a la vía judicial. III. LA RELEVANCIA EN LA PRÁCTICA.

EL CASO

La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 164/2021, de 4 de octubre de 2021, ha estimado el recurso de amparo constitucional interpuesto por un interno de un establecimiento penitenciario que alegaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en tanto que la jurisdicción de vigilancia penitenciaria había admitido como válidos motivos genéricos y abstractos de denegación, ante el rechazo de acceder a los informes de los profesionales del Equipo Técnico, por parte de la Dirección, que habían servido de apoyo para que el órgano administrativo competente –la Junta de Tratamiento- denegara la concesión de un permiso ordinario de salida.

Conforme a lo declarado en la resolución por el intérprete supremo de la Constitución, la mera invocación de razones de confidencialidad y seguridad de los profesionales que emiten los informes técnicos y la buena finalidad del tratamiento penitenciario de los internos no justifica la restricción del derecho a la información en tanto que se sustenta en una motivación legal abstracta que impide conocer en qué medida, efectivamente, se concreta el peligro a la



confidencialidad y seguridad que la Administración penitenciaria aduce.

El recluso, ante la denegación de los permisos ordinarios de salida solicitados conforme a la normativa penitenciaria, remitió escrito a la Dirección del establecimiento requiriendo que le fueran entregados los informes de los profesionales que sustentaban la decisión denegatoria. Este órgano unipersonal rechazó su petición y le recomendó ponerse en contacto con el Equipo de Tratamiento.

El interno interpuso queja ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria correspondiente, donde alegó la vulneración de su derecho a ser informado sobre su situación personal y penitenciaria, siendo resuelto mediante auto, en el que se indicaba la no estimación de su petición en tanto que no reconoció el derecho de los internos a recibir copias de los documentos obrantes en el expediente penitenciario y en el protocolo, al amparo de razones de confidencialidad, seguridad de los profesionales que los emiten y buen fin del tratamiento. Contra este último, se interpuso recurso de apelación ante la Audiencia Provincial correspondiente, pidiendo el reconocimiento del derecho a recibir la información del contenido del expediente penitenciario necesaria para poder impugnar las decisiones penitenciarias en vía jurisdiccional, lo que este último órgano judicial desestima por las mismas razones añadiendo, además, que será en fase jurisdiccional donde el interno y su defensa tendrán derecho a acceder a los informes obrantes en el proceso judicial para ejercer la defensa de sus derechos e intereses implicados.



Es la imposición de esta dilatación procesal, la de acudir a la vía jurisdiccional para recabar el acceso a la información requerida, la que erige la actuación del Tribunal al nivel de lesión del derecho fundamental, en tanto que habiendo satisfecho este en la queja ante el Juez de Vigilancia posibilitaría una eficaz defensa del interno en vía administrativa.

LA CUESTIÓN DE FONDO

1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO A SER INFORMADO Y A ACCEDER AL EXPEDIENTE PENITENCIARIO

La Ley Orgánica General Penitenciaria (LO 1/1979, de 26 de septiembre) contempla el derecho de los internos a ser informado de su expediente personal, relativo a su situación procesal y penitenciaria (art. 15.2), cuya apertura se producirá a su ingreso en el establecimiento penitenciario. Asimismo, prevé que, respecto a los penados, se formará un protocolo de personalidad. En



complemento de esta previsión, la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de Protección de Datos Personales para fines de Prevención, Detección, Investigación y Enjuiciamiento de Infracciones Penales y de Ejecución de Sanciones Penales introdujo el art. 15 bis 1 con referencia a que, admitido un interno en el establecimiento penitenciario, se proceda a la apertura de un expediente personal respecto del que se reconoce el derecho de acceso. Este derecho solo se verá limitado de forma individualizada y fundamentada en concretas razones de seguridad o tratamiento.

A su vez, la normativa penitenciaria de desarrollo del estatuto jurídico del interno, prevé como derecho de los internos el de recibir información personal y actualizada de su situación procesal y penitenciaria, tal como dispone el art. 4.2 k) del Reglamento Penitenciario (Real Decreto 190/1996, de 9 febrero). En el mismo sentido que la Ley Penitenciaria, el Reglamento contempla en su art. 18.1 la apertura de un expediente personal a los internos relativo a su situación procesal y penitenciaria del que tendrá derecho a ser informado.

La jurisprudencia penitenciaria ha abordado, desde diferentes perspectivas, el contenido del derecho de acceso al expediente penitenciario del interno, hasta que se ha cristalizado el criterio que considera que el derecho de los internos a ser informado de su situación penal, procesal y penitenciaria se materializa en el efectivo acceso al expediente, sin perjuicio de que determinadas razones acreditadas de peligrosidad o que afecten a la seguridad de los técnicos que emiten los informes que sirven de sustento a las decisiones de los órganos



colegiados puedan justificar una restricción a la entrega de la información que el recluso reclame.

A pesar de ello no han sido infrecuentes las ocasiones en que se ha proclamado que el derecho de acceso no ampara el acceso a acceder a los informes de los profesionales, sino únicamente a ser informado sobre el contenido de los mismos¹. Estos informes serían solicitados por los órganos judiciales o administrativos correspondientes, pero el derecho de acceso no contempla que el interno pueda requerir este tipo de informes². Incluso, en determinadas situaciones, se ha puesto de manifiesto que el derecho a ser informado no abarca a concretos o específicos datos, entrevistas o informes de los profesionales, sino que la legislación

¹ El auto del Juez de Vigilancia Penitencia de Villena, de 5 de abril de 2017, considera que el derecho de acceso del interno no se extiende a acceder de forma directa a los informes de los profesionales sobre la situación penal y penitenciaria del interno, ni a obtener copia de los mismos. Este queda satisfecho con informar al interno del contenido de los mismos. En el mismo sentido se habían pronunciado con anterioridad el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Madrid nº 3, en auto de fecha de 11 de septiembre de 2009, o el auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Ocaña, de fecha de 30 de septiembre de 2003.

² En términos parecidos, el auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Baleares, de fecha de 24 de agosto de 2015, considera que los informes de los empleados de los servicios penitenciarios no deben ser entregados a los internos, sino que basta con suministrar información sobre el contenido de los mismos, ya que tales informes no se elaboran para el conocimiento de los internos sino para los órganos colegiados que toman decisiones en la relación jurídico-penitenciaria.



penitenciaria lo que contempla es un derecho de los internos conectado con los fines del tratamiento, por lo que el deber de información se circunscribe a la información relativa a los objetivos a cumplir con este, los medios más eficaces para obtener aquellos y el resto de extremos que favorezcan la colaboración del interno para su participación y el buen éxito del mismo³.

Era dable diferenciar, de esta manera, entre dos ámbitos dentro del derecho a la información por parte de los internos⁴. Por un lado, cuando la solicitud del interno se constriñese a la entrega de información objetiva y que no se corresponde con el tratamiento⁵ del interno, como son aquellos datos de su situación procesal y penitenciaria, sanciones, permisos concedidos, etc., derecho que sí contempla claramente la legislación

³ Desestima la solicitud del interno, el auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Asturias, de fecha de 18 de agosto de 2010, cuando este solicita copias de los informes psicológicos y sociales que obran en su protocolo y el resultado de todas las pruebas y estudios científicos de su personalidad en base a tales extremos, recogiendo los criterios invocados en los autos de las Audiencias Provinciales, con cita expresa en el auto de 24 de noviembre de 2008, de la Audiencia Provincial de Cádiz, y en el de 11 de diciembre de 2008, de la Audiencia provincial de Madrid.

⁴ En el auto de la Audiencia Provincial de Cádiz, citado antes, se expone de manera pormenorizada y detallada la diferencia entre el acceso a la información de los datos obrantes en el expediente penitenciario o en el protocolo del interno.

⁵ Considera en este sentido, el auto de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 25 de julio de 2005, que el acceso a los informes que forman parte del tratamiento no es un medio para lograr sus finalidades.



penitenciaria al tratarse de información del expediente penitenciario; por otro lado, la solución sería sustancialmente diferente cuando estuviésemos ante aquellas informaciones, valoraciones o impresiones de los profesionales del establecimiento, que formarían parte del protocolo del interno, elaboración que se realiza para el conocimiento de los órganos colegiados que participan en la ejecución de los programas de tratamiento, ya que parte de ellos sirven como soporte documental de los anteriores⁶, pero no para su acceso por parte del interno⁷. Respecto a este segundo, el interno tendría derecho a ser informado en aquellos aspectos que pudieran ser favorecedores para alcanzar los fines y el éxito del tratamiento. No existiría derecho de acceso respecto de estos documentos, salvo aquellos que, en virtud de impugnación judicial, obraren en el expediente trasladado al Juez de Vigilancia Penitenciaria⁸.

⁶ En el auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Ciudad Real, de 22 de febrero de 2000, se caracterizan a estos informes como «materiales de trabajo de ciertos profesionales, los cuales van a servir para la plasmación de ciertas decisiones de la Administración que si configuran la situación penitenciaria del interno».

⁷ Considerando que no darle el traslado de los mismos no vulneraría en modo alguno sus derechos fundamentales (auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 3 de Madrid, de 10 de junio de 2003).

⁸ Diferencian, entre otros, los autos de 3 de octubre de 2005, del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de la Coruña, o de 15 de noviembre de 2006, del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Asturias, entre aquellos informes elaborados por los profesionales del centro que sirven de sustento a las



Sin embargo, la posición que ahora es dominante había mantenido que, no habiendo razones de seguridad de los profesionales, buen fin del tratamiento o peligrosidad del interno que justificasen la restricción, siempre que estas efectivamente estuvieran ausentes, no concurriría causa legal que respaldara la negativa a entregar los informes de los profesionales a los internos⁹. La justificación de la limitación basada en razones genéricas o mediante la indicación de motivos referidos a la seguridad, personalidad del interno o confidencialidad¹⁰ no pueden acogerse como suficiente para servir como restricción al derecho de información¹¹. En tanto que el derecho de

resoluciones de los órganos colegiados –respecto de los que no existe derecho de acceso- y aquellos informes solicitados por los órganos judiciales –que son respecto a los que el interno tiene derecho de acceso-.

⁹ Resuelven la queja del interno en idénticos términos, los autos de la Audiencia Provincial de Palencia, de 29 de mayo de 2000, de Zaragoza, de 22 de marzo de 2003, o de Alicante, de fecha de 28/01/2014, diciendo expresamente este último que: «no hay razón legal alguna que justifique la negativa a entregar al interno aquellos informes emitidos por los técnicos y los facultativos que puedan obrar en el expediente penitenciario del penado con las limitaciones previstas en la ley, esto es, supresión de todas las anotaciones subjetivas y opiniones personales de los correspondientes técnicos que se estimen».

¹⁰ No cabría considerar que estos informes son confidenciales, en virtud de un genérico deber de secreto profesional, como así se señalaba en el auto de la Audiencia Provincial de Burgos, de 2 de marzo de 2007.

¹¹ Dice el auto de la Audiencia Provincial de Jaén, de 31 de marzo de 2009, que sin una causa explícita que justifique la limitación, se puede afectar al derecho de defensa, pues la



acceso a la información puede ser instrumental o medial de otros derechos del interno, la limitación de estos debe de exigirse con un especial rigor¹². La relación de sujeción especial en la que se encuentra el interno respecto a la Administración penitenciaria sitúa al primero en una posición singularizada pero que, en todo caso, no implica limitaciones a sus derechos fundamentales que vayan más allá de las estrictamente necesarias por el propio sentido de la pena, el contenido del fallo o las que se establezcan en la ley; por lo que, teniendo la consideración de parte en los procedimientos administrativos y judiciales en los que se requiera el acceso a los informes de la Administración penitenciaria, estos deben serles facilitados¹³.

negativa de darle traslado de los mismos implica que no pueda modular su conducta para adaptarse a rectificar aquellos factores que los profesionales del centro consideran como circunstancias subjetivas concurrentes que motivan la denegación del permiso. Es, en definitiva, esa adaptación del interno el fin al que debe orientarse el tratamiento del interno.

¹² El auto de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 26 de enero de 2006, considera que en tanto que los informes de los profesionales del establecimiento son relevantes para articular su defensa, a efectos de impugnar la denegación del permiso, estos deben ser entregados al internos, en virtud de la función instrumental que el derecho a acceder a los mismos tendrá sobre el derecho a la defensa del recluso.

¹³ Declara el auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Burgos, de 25 de noviembre de 2011, que: «considerando que le interno es parte del procedimiento procede entregarle copia del informe psicológico, de conducta, relativo a su situación penal y a su posicionamiento frente al delito».



En definitiva, entender, de otro modo, que es suficiente con informar al interno por los profesionales sin darle traslado de los informes que estos han elaborado sobre aquel, evitaría que pudiera realizar un estudio y análisis concreto a efectos de poder discutir dichas razones en vía de queja¹⁴, en garantía de los derechos que le asisten¹⁵. Se trata de una manera de conocer los fundamentos de las resoluciones de la Administración penitenciaria y ejercitar una mejor defensa ante las que sean denegatorias¹⁶.

El mismo cambio de tendencia ha sido acogido por los principios de actuación que inspiran la función de la Jurisdicción de Vigilancia Penitenciaria, el Ministerio Fiscal y los profesionales de Instituciones Penitenciarias. Tal es el caso que, si bien el Acuerdo mayoritario de los

¹⁴ Incluso se ha considerado que podría tratarse de un medio probatorio impertinente (auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Valladolid, de 4 de octubre de 2005).

¹⁵ Ante la indicación del centro penitenciario de que el interno no tiene derecho a que le sean entregados los informes solicitados, sino que tiene que ponerse en contacto con los diferentes profesionales para que le informen sobre el contenido de los mismos, el auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Pamplona, de 1 de septiembre de 2006, reconoce que la entrega material de los informes puede ser necesaria a efectos de contradecir la resolución denegatoria de su derecho.

¹⁶ Esta solicitud de acceso a los informes de los profesionales lo categoriza, la Audiencia Provincial de Huelva, en su auto de 14 de febrero de 2005, como «un medio válido y no prohibido de conocer los fundamentos básicos de la decisión y permitir un mejor acceso a los recursos administrativos o judiciales que procedan».



Jueces de Vigilancia Penitenciaria núm. 97 bis, aprobado en octubre de 2007, negaba el acceso directo al contenido del expediente penitenciario por parte del interno, sin perjuicio de poder acceder a los informes obrantes, posteriormente, en vía judicial¹⁷; el criterio se ha modulado hasta el punto de recogerse en las Conclusiones de los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria de 2018 el de que el acceso a los informes debe ser satisfecho tanto en fase administrativa como, naturalmente, en vía judicial¹⁸. Es esta manera de satisfacer el derecho a la información penitenciaria, la

¹⁷ El Criterio 97 bis, recogido en los “Criterios de Actuación, Conclusiones y Acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XIX reuniones celebradas entre 1981 y 2010” lleva por rúbrica “Información del interno: no tiene acceso al expediente”. Literalmente dice que «conforme dispone el art. 15.2 de la LOGP, los internos tienen derecho a ser informados de su situación penal y penitenciaria, pero no un derecho de acceso directo al contenido del expediente penitenciario, sin perjuicio del acceso a los informes que obren en el procedimiento ante el JVP en los términos de la LOPJ».

¹⁸ La conclusión quinta de las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria del año 2018 señala que «conforme dispone el art. 15.2 de la LOGP los internos tienen derecho a ser informados de su situación penal y penitenciaria. En consecuencia, en la fase jurisdiccional ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, el interno o su defensa tendrán acceso a los informes que existen en el proceso judicial, pero tal acceso en modo alguno limita o dificulta el ejercicio a ser informado con anterioridad en la fase administrativa, ya que, para un correcto ejercicio del derecho de defensa ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, es preciso, con carácter previo, que se hayan generado e incorporado al procedimiento administrativo».



que permite al interno ejercer de forma correcta su derecho de defensa, con pleno respeto a los principios de contradicción e igualdad en el procedimiento administrativo o judicial que se trate. Este acceso al expediente penitenciario, con los informes que lo componen, solo podrá ser denegado por la concurrencia de circunstancias relacionadas con la peligrosidad del interno, seguridad de los técnicos que han emitido los informes requeridos, cuando los internos hagan un uso del derecho de acceso de forma abusiva o, en definitiva, cuando se ponga en riesgo el tratamiento y la relación “de confianza” necesaria para la ejecución del mismo.

Asimismo, la consolidación de esta tendencia queda reflejada en la forma de proceder de los profesionales que desempeñan sus funciones en Instituciones Penitenciarias, al tener que actuar conforme al principio general de dar acceso al expediente penitenciario, con las limitaciones señaladas en cada caso; esto es, cuando se deba salvaguardar la seguridad de los técnicos que emiten los informes a los que se ha hecho referencia, por la peligrosidad del interno, por evitar un acceso abusivo o repetitivo y, en definitiva, cuando con la entrega de la documentación se ponga en peligro la efectividad del tratamiento¹⁹.

¹⁹ La Instrucción nº 13/2019, de 31 de julio, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa al “Acceso al expediente” señala las pautas generales de actuación para dar acceso a los internos a su expediente. Indica la Instrucción el cambio de tendencia jurisprudencial que se ha producido en esta materia y cita expresamente que el derecho a ser informado de la situación penal, procesal y penitenciaria «para



2. LA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA AL POSTERGAR, SIN JUSTA CAUSA, EL ACCESO A LA VÍA JUDICIAL

Volviendo al examen del supuesto de hecho, el Tribunal aborda el tratamiento que los órganos judiciales implicados han dado al interno que, teniendo en cuenta su inferior situación en la relación de sujeción especial penitenciaria, ha visto limitado su derecho de acceso a la información obrante en los archivos y registros de la Administración penitenciaria, en tanto que este derecho de información se configura como un derecho instrumental del derecho defensa (art. 24.2 CE) y merma las facultades de conocimiento de aquellos internos que pretenden recurrir los acuerdos de la Administración penitenciaria en vía administrativa y judicial dado que, sin poder conocer los informes y los datos obrantes en poder del establecimiento penitenciario, una impugnación fundada ante las restricciones de los derechos penitenciarios, ya sea en relación al régimen o al tratamiento penitenciario -permisos de salida o revisiones y clasificaciones de grado- no puede ser esgrimida.

Analizando las sucesivas denegaciones a las solicitudes de acceso por parte del interno –ante el propio centro y en vía de queja, en sede administrativa, y en reforma y apelación después, en sede judicial-, el Tribunal Constitucional invoca la doctrina constitucional referente

una importante corriente jurisprudencial equivale al efectivo acceso al expediente».



a las “resoluciones estereotipadas”²⁰, siendo aquellas que son susceptibles de ser aplicadas en cualquier tipo de queja, por la amplitud de su ambigüedad o por no individualizar su argumentación al caso concreto. Tanto el Juez de Vigilancia Penitenciaria como la Audiencia Provincial omitieron pronunciarse acerca de las razones esgrimidas por la Administración penitenciaria que fundamentaban la negativa a dar traslado del contenido de los informes requeridos por el recluso, confirmando la justificación elaborada por el centro penitenciario y dando al interno la alternativa, en aras a la salvaguarda de su derecho, de que fuera mediante la impugnación judicial de las resoluciones de la Administración la manera en que pudiera acceder a los informes que obraran a disposición de los jueces y tribunales cuando el centro requerido remitiera la oportuna documentación, a solicitud de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria. Es decir, que si el interno quería acceder a los informes de los miembros del Equipo Técnico debía de impugnar, ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria, la denegación del permiso ordinario de salida y constatar, de esta manera, los datos aportados por los profesionales del Equipo Técnico en los informes que

²⁰ Son aquellas que, en palabras del Tribunal Constitucional (con cita en la STC nº 363/2006, de 18 de diciembre FJ 3): “ni dan cuenta de los fundamentos de la queja del interno ni los toman en consideración, de modo que podrían aplicarse a cualquier clase de queja fuera cual fuese su contenido y cualesquiera que fuesen los preceptos legales en los que se fundamentara. La ausencia total de identificación del caso, e incluso de los preceptos aplicables, convierte en imposible el conocimiento por el interesado o por cualquiera las razones de la decisión”.



servieran de apoyo de la resolución denegatoria emitida por la Junta de Tratamiento.

Esta forma de diferir la satisfacción del derecho de acceso a la información penitenciaria es la que, ciertamente, produce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del recluso (art. 24.1 CE), junto con haber estimado conforme a derecho las razones abstractas de peligrosidad y seguridad que la Dirección del centro penitenciario puso de manifiesto y que el Juzgado, primero, y la Audiencia, en segundo lugar, dieron por válidas al secundar los mismos argumentos sin realizar, en palabras del Tribunal, «un análisis de las causas legales de limitación de acceso y una ponderación concreta de los intereses en conflicto».

Y es que la queja del interno podría haber sido reparada sin necesidad de imponer obstáculos al recluso, exigiéndole que acudiera a una eventual ulterior instancia judicial, demorando el restablecimiento del derecho hasta el estadio procesal en que este hubiera, en sede jurisdiccional, accedido a la información solicitada. Máxime, teniendo en cuenta que sería el mismo Juzgado de Vigilancia, primero, y la misma Audiencia Provincial, después, la que deberían examinar la misma cuestión, llegado el caso²¹.

²¹ Del recurso de apelación contra la denegación del permiso conocería la Audiencia Provincial correspondiente, por estar el centro penitenciario dentro de su demarcación (Disposición Adicional 5ª, apartado 3º, de la LO 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial), previa queja y posterior reforma ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria correspondiente, que sería aquél



Esta limitación del derecho de acceso a la información penitenciaria, en vía administrativa y en vía judicial –al no paliar las consecuencias de la primera limitación–, supone una directa lesión al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) además de una afectación al derecho defensa (art. 24.2 CE), en tanto que el primero operaría como instrumento para el ejercicio de la impugnación del acuerdo denegatorio del permiso de salida.

LA RELEVANCIA EN LA PRÁCTICA

A efectos prácticos, esta resolución implica el adelanto de la satisfacción del derecho de acceso de los internos a la vía administrativa, en vez de demorar el mismo a la vía judicial, lo que supone la eliminación de trabas y lapsos temporales para que los internos que desean impugnar las resoluciones judiciales puedan tener a su disposición toda la información pertinente a su defensa. La Sentencia del Tribunal Constitucional va en la misma dirección que la apuntada en la STEDH, de 11 de octubre de 2016, "Caso Cano Moya v. España", en el sentido de que negar al acceso a la información del expediente de los internos cuando se pretende ejercer el derecho de defensa supone una obstrucción al mismo que carece de sentido, siempre que no haya razones de seguridad u orden público que lo requieran. No debe de pasar

que tuviera su residencia en el territorio donde radicara el establecimiento; en este caso, el de Tenerife (arts. 78.2 LO 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, 162 del Reglamento Penitenciario y apartado 1º de la DA 5ª LOPJ).



desapercibido el hecho de que los internos se encuentran ante una evidente situación de inferioridad ante la Administración penitenciaria y esta subordinación no puede imponer obstáculos a la ya limitada posición en la relación jurídica de sujeción especial en la que, si bien deben atenerse a las limitaciones y restricciones que los establecimientos penitenciarios exigen en aras a garantizar la convivencia y buen orden, deben serles asegurados todos los derechos que, como el resto de ciudadanos, ostentan salvo aquellos que se encuentren en contraposición con el sentido de la pena, la ley penitenciaria y contenido de la sentencia que haya previsto el cumplimiento de la pena de prisión como retribución por el delito cometido.

Gabilex

Nº 30

Junio 2022

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha