

Grado de clasificación y centro penitenciario de destino: medios de impugnación por parte de los internos

José Antonio Cuadros Gallego

*Funcionario del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias
Secretario General Subdelegación del Gobierno*

Diario LA LEY, Nº 10267, Sección Tribuna, 14 de Abril de 2023, LA LEY

ÍNDICE

[Grado de clasificación y centro penitenciario de destino medios de impugnación por parte de los internos](#)

[I. Recursos contra el grado de clasificación](#)

[II. Recursos contra el establecimiento penitenciario de destino](#)

Comentarios

Resumen

Se analiza los recursos que puede interponer un interno contra los acuerdos de clasificación en grado de tratamiento y de asignación de centro penitenciario, siendo diferente su régimen jurídico. Respecto al grado de tratamiento, el recurso que puede interponer el interno es exclusivamente jurisdiccional en materia de vigilancia penitenciaria. Respecto al establecimiento penitenciario de destino, el recurso que puede interponer el interno se sitúa primero en el ámbito administrativo y posteriormente en el orden de la jurisdicción contencioso-administrativa

La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LA LEY 2030/1979), establece en su artículo 63 que para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, destinándose al establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado, y, en su caso, al grupo o sección más idóneo dentro de aquél. La clasificación debe tomar en cuenta no solo la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, sino también la duración de la pena y medidas penales en su caso, el medio a que probablemente retornará y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento.

Por su parte, el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (LA LEY 664/1996), establece en el mismo sentido en su artículo 102.1 que para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, que determinará el destino al Establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado y, en su caso, al grupo o sección más idónea dentro de aquél.

En consecuencia, la clasificación en grado y el establecimiento penitenciario de destino para los internos se determinan conjuntamente y de forma consecuente en un mismo acto administrativo.

No obstante, en el caso de que el interno no esté conforme con este acto administrativo y quiera impugnarlo, debemos señalar que el régimen jurídico de los recursos para el grado de clasificación es diferente que el referido al



centro de destino.

I. Recursos contra el grado de clasificación

En cuanto al grado, hay que indicar como primer dato que las propuestas de clasificación inicial tienen consideración de actos de trámite y por tanto no son recurribles ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria (artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LA LEY 15010/2015)).

Recurso de «alzada»:

La resolución que haga el Centro Directivo en relación a la propuesta formulada por la Junta de Tratamiento del centro penitenciario, o bien la propia resolución de la Junta de Tratamiento en el caso de las clasificaciones ejecutivas del artículo 103.7 del Reglamento Penitenciario (acuerdo unánime de clasificación en segundo o tercer grado en condenas de hasta un año), será recurrible ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria tal y como determina el apartado f) del artículo 76.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LA LEY 2030/1979):

Corresponde especialmente al Juez de Vigilancia:

f) Resolver en base a los estudios de los Equipos de Observación y de Tratamiento, y en su caso de la Central de Observación, los recursos referentes a clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado.

Recursos de reforma y apelación:

Contra la resolución del Juez de Vigilancia podrá interponerse recurso de reforma, tal y como establece la disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985), en su número 1:

El recurso de reforma podrá interponerse contra todos los autos del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

La resolución del Juez de Vigilancia Penitenciaria dictada en reforma será recurrible en apelación ante el Tribunal Sentenciador

La resolución del Juez de Vigilancia Penitenciaria dictada en reforma será recurrible en apelación ante el Tribunal Sentenciador, tal y como establece la disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica Poder Judicial (LA LEY 1694/1985), en su número 2:

Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en materia de ejecución de penas serán recurribles en apelación y queja ante el tribunal sentenciador, excepto cuando se hayan dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa que no se refiera a la clasificación del penado.

En el caso de que el penado se halle cumpliendo varias penas, la competencia para resolver el recurso corresponderá al juzgado o tribunal que haya impuesto la pena privativa de libertad más grave, y en el supuesto de que coincida que varios juzgados o tribunales hubieran impuesto pena de igual gravedad, la competencia corresponderá al que de ellos la hubiera impuesto en último lugar.

Competencia en el recurso de apelación:

A este respecto, el Tribunal Supremo en Pleno No Jurisdiccional celebrado el día 28 de junio de 2002 resolvió en el sentido de entender que corresponde aplicar la Disposición Adicional Quinta (LA LEY 1694/1985), 2º, de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985), que aborda de forma específica el régimen de recursos contra las decisiones del Juez de Vigilancia Penitenciaria. Y hacerlo con el criterio de que los recursos contra las decisiones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en cuestiones de clasificación del penado, en la medida que interesan directamente al régimen de ejecución de la pena, es decir, a la ejecución de lo juzgado, son competencia del tribunal sentenciador.

En la misma línea el Auto del Tribunal Supremo de fecha 5 de abril de 2003, al indicar que las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria relativas a la clasificación de los Juzgados son recurribles en apelación (y queja) ante el Tribunal sentenciador encargado de la ejecución de la condena.

De este criterio unánime que se adopta en un Pleno no jurisdiccional, se aparta el auto del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2005 (al resolver una cuestión de competencia entre el Juzgado de lo Penal núm. Cuatro de Murcia como órgano sentenciador y la Audiencia Provincial de Ciudad Real como Tribunal en cuyo territorio se encontraba el Centro Penitenciario de Alcázar de San Juan en el que estaba interno el recurrente): señala dicho auto que «en la actual redacción de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985), los recursos de apelación contra las resoluciones

de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en materia de ejecución de penas son competencia, según la Disposición Quinta, en su norma 2, de los órganos jurisdiccionales sentenciadores; y el criterio de este Tribunal es el de que, a ese efecto, la clasificación de grado está incluida en la ejecución.

Mas aquella norma no debe ser aislada de las 3, 5 y 6 de la misma Disposición que recogen otro criterio: la función de apelación contra resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria corresponde a órganos colegiados; a lo que debe añadirse cómo, en consonancia con ese criterio, mientras que el art. 82.1.3º establece, entre las atribuciones de las Audiencias Provinciales, los recursos contra las resoluciones de los JVP, el art. 89 bis no prevé, entre las competencias de los Juzgados de lo Penal, atribución alguna para los recursos de apelación.

De la conjunción de esos criterios, y *mutatis mutandi*, debe colegirse que, en el aspecto piramidal del subsistema jurisdiccional español, el órgano que resuelva los recursos de apelación no ha de ser uno situado en el mismo nivel del que dictó la resolución recurrida sino en otro superior».

El Tribunal Supremo sigue indicando que las sentencias que se ejecutan han sido dictadas por Juzgados Penales de la Provincia de Murcia y la materia sobre la que el JVP de Castilla la Mancha resolvió era de clasificación de grado, de ejecución. En consecuencia no era competente en la apelación la Audiencia Provincial de Ciudad Real, pero tampoco el Juzgado de lo Penal Cuatro de Murcia, sino la Audiencia Provincial de Murcia.

En este sentido, los criterios de actuación, conclusiones y acuerdos, tomados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XXX reuniones celebradas entre 1981 y 2022, establecen en su criterio 126 que los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria remitirán los recursos de apelación en materia de ejecución de penas a la Audiencia Provincial del órgano judicial sentenciador, conforme al Auto del Tribunal Supremo, sin perjuicio de la fijación por la Audiencia de su propia competencia.

Otros recursos:

Por otra parte, señalar, tal y como se indica en el n.º 8 de la disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985), que contra los autos de las Audiencias Provinciales y, en su caso, de la Audiencia Nacional, resolviendo recursos de apelación, que no sean susceptibles de casación ordinaria, podrán interponer, el Ministerio Fiscal y el letrado del penado, recurso de casación para la unificación de doctrina ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, el cual se sustanciará conforme a lo prevenido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LA LEY 1/1882) para el recurso de casación ordinario, con las particularidades que de su finalidad se deriven. Los pronunciamientos del Tribunal Supremo al resolver los recursos de casación para la unificación de doctrina en ningún caso afectarán a las situaciones jurídicas creadas por las sentencias precedentes a la impugnada.

Por último, es posible también el recurso de queja como establece el número 4 la disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985): El recurso de queja a que se refieren los apartados anteriores sólo podrá interponerse contra las resoluciones en que se deniegue la admisión de un recurso de apelación.

Además, si existiera vulneración de algún derecho fundamental, también se podría acudir, en última instancia, al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo.

II. Recursos contra el establecimiento penitenciario de destino

En cuanto al centro de destino asignado, tenemos que precisar que la competencia es exclusiva de la Administración Penitenciaria, y que la legislación no reconoce al Juez de Vigilancia Penitenciaria competencia alguna ni en vía de recurso.

Ahora bien, asimismo debe señalarse a continuación de la anterior consideración general, que, cuando la decisión de la Administración, aun cuando se refiera a esta materia concreta, afectare a derechos fundamentales, actuando la Administración con claro abuso o desviación de poder, sí sería recurrible el acuerdo pudiendo entrar el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria a conocer y decidir acerca de tal cuestión sobre el destino o traslado.

Pues en el artículo 76.1º de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LA LEY 2030/1979) se hace referencia a que el Juez de Vigilancia tendrá atribuciones para salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse, y en concordancia con ello, resulta difícil que una actuación de tal tipo no afecte a derechos esenciales, el mismo artículo 76.2 en su apartado g) se expresa que el Juez de Vigilancia Penitenciaria le corresponde «Acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y tratamiento penitenciario en cuanto afecte

a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios de aquéllos».

Por su parte, el Reglamento Penitenciario, en su artículo 31.1 se ocupa de la competencia para ordenar traslados y desplazamientos, disponiendo que «conforme a lo establecido en el art. 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LA LEY 2030/1979), el centro directivo tiene competencia exclusiva para decidir, con carácter ordinario o extraordinario, la clasificación y destino de los reclusos en los distintos establecimientos penitenciarios, sin perjuicio de las atribuciones de los Jueces de Vigilancia en materia de clasificación por vía de recurso».

Competencia exclusiva de la Administración:

De todo ese elenco de normas se deduce que la competencia para decidir acerca de los destinos de los penados y los traslados a los distintos centros penitenciarios corresponde de modo exclusivo a la Administración Penitenciaria, y, que, en consecuencia, ese es un asunto ajeno a la Jurisdicción de aquél, siempre y cuando las resoluciones de la Administración sean motivadas y respeten los derechos fundamentales de los internos.

El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción en reiteradas sentencias ha resuelto en este sentido, así en sentencia de 27 de junio de 2007 o sentencia de 29 de mayo de 2012, que pone fin al conflicto de jurisdicción planteado por la Delegación del Gobierno de Navarra contra resolución del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Pamplona.

El régimen jurídico de los recursos contra la asignación de un centro penitenciario de destino debe situarse en el ámbito administrativo

Por lo tanto, el régimen jurídico de los recursos contra la asignación de un centro penitenciario de destino debe situarse en el ámbito administrativo: en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LA LEY 15010/2015) (LPAC (LA LEY 15010/2015)), y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LA LEY 2689/1998).

Recursos vía administrativa:

El artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LA LEY 15010/2015) (LPAC (LA LEY 15010/2015)) establece que contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los arts. 47 y 48 de esta Ley.

La interposición de uno u otro recurso va a depender de que el acto recurrible agote o no la vía administrativa.

El recurso de alzada procede contra las resoluciones y actos a que se refiere el art. 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa (art. 121 LPAC (LA LEY 15010/2015)).

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el art. 125.1.

El recurso potestativo de reposición procede contra los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa (art. 123 LRPAC).

Fin a la vía administrativa:

Por lo tanto, debemos determinar qué actos ponen fin a la vía administrativa. En este sentido el artículo 114.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LA LEY 15010/2015) (LPAC (LA LEY 15010/2015)) determina que ponen fin a la vía administrativa:

- a)** Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b)** Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.
- c)** Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d)** Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- e)** La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.

- f)** La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.
- g)** Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Además de lo previsto en el apartado anterior, dispone el artículo 114.2 LPAC (LA LEY 15010/2015) que en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

- a)** Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- b)** Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
- c)** Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.
- d)** En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.

Órgano que dicta el acto:

Para saber si el acto pone fin a la vía administrativa, debemos determinar el órgano que dictó la resolución de clasificación inicial y asignación de centro de destino.

El Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto (LA LEY 14024/2020), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, atribuye en su artículo 7 a la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social la organización y gestión de las instituciones penitenciarias en lo relativo al régimen penitenciario de los centros penitenciarios; así como la competencia para la adopción de las resoluciones administrativas precisas para la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad, en relación con la observación, clasificación, destino y tratamiento de los internos.

Por lo tanto, a la vista de todo lo expuesto, podemos concluir que el acto que resuelve la asignación de un centro penitenciario de destino no agota la vía administrativa, pues ha sido dictado por un órgano con nivel de Director General como es la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social en materia no referida a personal, por lo que procedería la interposición de un recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico.

Órgano competente para conocer el recurso de alzada:

En este sentido hay que señalar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LA LEY 15011/2015), los Ministros tienen como función resolver los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos cuando les corresponda.

Por su parte, el artículo 64 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LA LEY 15011/2015), establece que los Secretarios generales ejercen las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes, contempladas en el artículo 62.2.b), así como todas aquellas que les asigne expresamente el Real Decreto de estructura del Ministerio.

El Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto (LA LEY 14024/2020), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, no atribuye en su artículo 6 a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ninguna competencia para resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa.

Por lo tanto, la competencia para conocer el recurso de alzada sería del Ministro del Interior.

No obstante, también hay que tener presente lo dispuesto en la Orden INT/985/2005, de 7 de abril (LA LEY 4921/2005), por la que se delegan determinadas atribuciones y se aprueban las delegaciones efectuadas por otras autoridades, que atribuye, por delegación del Ministro titular del Departamento, al Subsecretario del Interior la competencia de la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra resoluciones de las autoridades centrales del Departamento, salvo los relativos al ámbito de competencias de la Secretaría de Estado de Seguridad, en cualesquiera de las materias objeto de la competencia del mismo.

En cualquier caso, hay que tener presente que, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LA LEY 15011/2015), las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa, no cabiendo ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión. De manera que podría acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.