

Informe del Consejo General del Poder Judicial al proyecto de Real Decreto por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la Comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas

I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 noviembre de 2010 ha tenido entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial el proyecto de Real Decreto por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas, remitido por el Ministerio de Justicia, a efectos de la emisión del preceptivo informe.

Asignada la ponencia a la Excmá. Sra. Vocal D.^a Margarita Robles Fernández, la Comisión de Estudios e Informes, en su reunión del día 15 de diciembre de 2010, aprobó el presente informe, acordando su remisión al Pleno de este Órgano Constitucional.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial se contempla en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; en concreto su apartado f) se refiere a la facultad de informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias, a: “leyes penales y normas sobre régimen penitenciario”.

A la luz de la mencionada disposición legal, y dado que el Proyecto remitido contiene normas de ejecución en materia penal y penitenciaria, siendo su objeto las medidas a seguir para la ejecución de determinadas penas y medidas de seguridad, su contenido se inserta en el ámbito de la facultad informante atribuida al Consejo.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO.

El texto remitido a informe se integra de un Preámbulo, que describe y justifica la reforma, 33 artículos, divididos en seis Capítulos, una Disposición Adicional, una Disposición derogatoria única y dos Disposiciones Finales.

El texto del Proyecto viene acompañado de una Memoria de Impacto Normativo, en la que se analiza la oportunidad y motivación del Proyecto y se describe su tramitación, de un Análisis de Impactos, en el que se justifica la adecuación del Proyecto al orden de distribución de competencias, de un examen de Impacto económico y presupuestario, en el que se informa que las medidas contenidas en el mismo no implican coste económico adicional; y de un examen de Impacto por razón de género, en el que se señala que, por tratarse de una norma que se aplicará por igual a hombres y mujeres, su impacto en este sentido, es nulo.

Tanto en el Preámbulo del Proyecto como en la Memoria que lo acompaña, se justifica la elaboración del presente Proyecto, sustancialmente, en el hecho de que la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de reforma del Código Penal ha incidido de manera relevante en el sistema de medidas penales -penas y medidas de seguridad- diseñado por el vigente Código Penal, lo que hace necesario un nuevo marco reglamentario regulador de las circunstancias de ejecución de las penas y medidas de seguridad, así como de la suspensión y sustitución de la ejecución de las penas privativas de libertad, sustituyendo para ello la actual regulación contenida en el Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo que vino a desarrollar las previsiones contenidas en su momento en la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

El Proyecto de Real Decreto regula la competencia y actuación de la Administración Penitenciaria para hacer efectivo el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad contempladas, sin perjuicio de la que pueda corresponder a otras Administraciones y a Jueces y Magistrados.

El Capítulo I (Disposiciones Generales, artículos 1 y 2) regula el objeto del Real Decreto, e incorpora las definiciones de los conceptos que se contemplan en el articulado, con el objetivo de facilitar su comprensión.

El Capítulo II (artículos 3 a 10) regula el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. La principal novedad que incorpora es la ampliación del contenido de dichos trabajos, al contemplarse, de acuerdo con las previsiones que se recogen en el artículo 46 de la Ley Orgánica 5/2010, la posibilidad de su cumplimiento mediante la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación de contenido plural -laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares- que ya se había anticipado en el Real Decreto 1849/2009, de 4 de diciembre de modificación del Real Decreto 515/2005, y que en la actual regulación ya no

ven restringida su aplicación a las infracciones relacionadas con la seguridad vial.

El Capítulo III (artículos 11 a 14) regula el cumplimiento de la pena de localización permanente, y se divide en dos Secciones: Sección 1.^a, de la localización permanente por medios mecánicos o electrónicos; y Sección 2.^a, de la localización permanente en Centro Penitenciario. Las principales novedades introducidas en la reforma del Código Penal han sido la ampliación de su límite de cumplimiento, que como pena leve pasa de doce días a tres meses; su expresa previsión como pena menos grave, con duración comprendida entre tres meses y un día y seis meses; la expresa regulación de su cumplimiento excepcional en Centro Penitenciario en régimen de fin de semana y días festivos, como respuesta para supuestos de reiteración de infracciones, actualmente limitadas a las faltas de hurto; su proyección al marco de la sustitución de las penas privativas de libertad y la habilitación expresa a la autoridad judicial para acordar la utilización de medios de control mecánicos y electrónicos que permitan la localización del reo.

El Capítulo IV (artículos 15 a 20) contempla la suspensión de la ejecución de penas privativas de libertad y la sustitución de penas. Se regula en este capítulo el procedimiento de control y seguimiento realizado por la Administración Penitenciaria, a través de los Servicios de gestión de penas y medidas alternativas, de los deberes y obligaciones impuestos como condición de la suspensión de ejecución de penas privativas de libertad que acuerden los jueces y tribunales sentenciadores, en los supuestos previstos en los artículos 83.5 y 6 del Código Penal o la condición de tratamiento y demás requisitos previstos en el artículo 87. Se prevé la elaboración de un plan individual de intervención y seguimiento que será puesto en conocimiento del órgano judicial competente y que se irá modificando en atención al cumplimiento de las obligaciones y deberes a los que está sujeto el penado, e igualmente, se contempla el régimen de ejecución de la suspensión de penas cuando ésta lleva anexa la obligación de seguir programas específicos de reeducación y tratamiento psicológicos.

El Capítulo V (artículos 21 a 29) contempla el cumplimiento de determinadas medidas de seguridad, y se subdivide en dos Secciones: Sección 1.^a, Medidas de seguridad privativas de libertad, y Sección 2.^a, Libertad vigilada. Se introduce en este Capítulo una importante modificación de la regulación de las medidas de seguridad, que se articula, entre otros aspectos, en la sustitución del catálogo de las medidas de seguridad no privativas de libertad, destacando la introducción de la libertad vigilada, que impone el cumplimiento por el sentenciado de ciertas obligaciones y prohibiciones judicialmente establecidas -a las que se han reconducido las medidas de seguridad suprimidas, además de otras diferentes- y la previsión dentro de la libertad vigilada de una modalidad

postpenitenciaria, reservada por la ley a una peligrosidad criminal asociada, no ya a supuestos de inimputabilidad o semiimputabilidad, sino a la propia tipología delictiva, limitada a casos muy tasados de delitos de terrorismo y ciertos delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Por otra parte, la reforma de la Ley Orgánica 5/2010, ha suprimido la intervención del Juez de Vigilancia Penitenciaria en la dinámica del procedimiento revisor de las medidas de seguridad no privativas de libertad, dando acogida al criterio acogido por el Tribunal Supremo, y tan sólo ha conservado su presencia en la custodia familiar y en relación con la libertad vigilada postpenitenciaria, atendida en este último caso la inmediata relación del Juez de Vigilancia con las Instituciones Penitenciarias a las que se confía el cumplimiento de la pena de prisión, tras cuyo término se activa esta modalidad de libertad vigilada.

El Capítulo VI (arts. 30 a 33) bajo la denominación de “Disposiciones Comunes” regula los órganos penitenciarios competentes; la coordinación en casos de penas o medidas de seguridad impuestas por Juzgados de Violencia sobre la Mujer; los traslados de expedientes y la Comisión Técnica de apoyo y seguimiento.

La Disposición Adicional única contempla que, cuando la pena de localización permanente se cumpla en depósitos municipales de detenidos a disposición judicial, la Administración Penitenciaria competente abonará al Ayuntamiento correspondiente la cantidad que proceda, establecida por orden ministerial o disposición autonómica, para gastos de alimentación y estancia de los detenidos y mantenimiento de las instalaciones.

La Disposición derogatoria, viene a derogar expresamente el Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, incluyendo además la cláusula general de derogación de todas las normas de igual o inferior rango, en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el Real Decreto.

La Disposición Final Primera autoriza a los Ministros de Justicia, Interior, Trabajo e Inmigración, Sanidad, Política Social e Igualdad a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Real Decreto, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Disposición Final Segunda establece que el Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

1.- De carácter formal El presente Proyecto constituye una norma de rango reglamentario a través de la cual se establece el procedimiento (lo que en la denominación general del mismo se autotitulan como “circunstancias”) de

ejecución de las penas y medidas de seguridad contempladas en la nueva regulación introducida en el Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010.

La materia que es objeto de regulación, aunque íntimamente conectada con el ámbito penal, es una materia propiamente penitenciaria, en cuanto reglamentación de las condiciones necesarias para el cumplimiento de las penas y medidas, y definición del ámbito de competencias que corresponde a la Administración Penitenciaria en su ejecución y, en especial, en su relación con los órganos judiciales sentenciadores y con los Jueces de Vigilancia Penitenciaria.

Las Disposiciones Finales del Proyecto no hacen mención expresa al título competencial que habilita la presente regulación estatal -como sí se efectuaba en el Real Decreto 515/2005-, si bien la Memoria de Análisis de Impacto, en su apartado III.1 señala que el Proyecto “se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.^a de la Constitución y los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria”. El mencionado precepto constitucional reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “legislación penitenciaria”, pudiendo asumir las Comunidades Autónomas competencias de ejecución de la legislación estatal. El Estado ostenta, la competencia normativa completa en esta materia, pues, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el término “legislación” comprende las normas con rango de Ley y los Reglamentos ejecutivos de desarrollo de las normas legales, sin perjuicio de la potestad de organización de las Comunidades Autónomas -incluida la facultad de dictar Reglamentos de organización-en desarrollo de sus competencias de ejecución de la legislación estatal.

La Comunidad Autónoma de Cataluña ejerce efectivamente competencias en esta materia desde el 1 de enero de 1984, al haberse efectuado el traspaso de los medios y servicios penitenciarios, mediante Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre. Y la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dispone en su artículo 168.1 que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva de la legislación del Estado en materia penitenciaria, que incluye en todo caso, la capacidad para dictar disposiciones que adapten la normativa penitenciaria a la realidad social de Cataluña (letra a) y la totalidad de la gestión de la actividad penitenciaria en Cataluña (letra b). En este contexto, debe ser objeto de una valoración positiva expresa el hecho de que, en orden a favorecer la necesaria integración de las competencias respectivas, se haya incorporado a representantes de la Administración penitenciaria catalana al procedimiento de la tramitación del presente Proyecto, según consta en el punto 3 de la Memoria.

En lo que respecta a las normas de aplicación del Real Decreto, debe destacarse que la Disposición Final Primera del Proyecto, titulada “Desarrollo

normativo” autoriza a los Ministros de Justicia, Interior, Trabajo e Inmigración, Sanidad, Política Social e Igualdad, a dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Real Decreto. Dicha previsión de ulterior desarrollo de la presente norma reglamentaria, que adquiere sentido en el supuesto de un Reglamento general de desarrollo de una ley, no resulta adecuada en una norma como la presente, que tiene por objeto la ejecución por la Administración Penitenciaria de las penas y medidas reguladas en el Código Penal, y por tanto, excluye un desarrollo reglamentario posterior, realizado por otros Departamentos ministeriales y, por tanto, en aspectos ajenos a lo que constituye propiamente materia penitenciaria.

La Disposición Derogatoria Única, efectúa una derogación expresa del Real Decreto 515/2005, que se sustituye por el que ahora se pretende aprobar. El citado Real Decreto fue objeto de modificación por el Real Decreto 1849/2009, de 4 de diciembre, debiendo pues entenderse que la derogación que se efectúa incluye la de las previsiones contenidas en este último, habida cuenta de que, en la medida en que efectuó una modificación parcial, su contenido se incorporó al texto del Real Decreto 515/2005.

2.- De orden terminológico A.- “Servicios de gestión de penas y medidas alternativas”.

El Proyecto viene a sustituir la actual referencia a los “Servicios Sociales Penitenciarios”, por una referencia a lo que se denominan “Servicios de gestión de penas y medidas alternativas”. Estos nuevos Servicios no son objeto de una definición precisa que permita conocer el posible alcance de las modificaciones introducidas en su configuración y funciones, más allá de su diferente denominación. Aunque el Preámbulo del Proyecto afirma que se trata de una modificación puramente terminológica, cuyo objeto es únicamente delimitar con mayor precisión lo que constituyen las tareas propias de estos servicios, la Memoria, por el contrario parece ir más allá, afirmando que se efectúa una nueva configuración de estos Servicios, contemplándolos como “Unidades administrativas que dependen orgánica y funcionalmente de un Centro de Inserción Social/Centro Penitenciario y que - como equipos multidisciplinares- están compuestos por distintos profesionales (psicólogos, personal técnico, administrativos, directores de programas, trabajadores sociales....) siendo parte integrante de ellos los servicios sociales penitenciarios”. En cualquier caso, esta nueva configuración no se traslada al texto del Proyecto, que no contiene una regulación específica de los mismos, limitándose a la definición que efectúa el artículo 2 y a la escueta referencia que efectúa el artículo 30.1.

Los actuales Servicios Sociales Penitenciarios son objeto de regulación en el artículo 229 del Reglamento Penitenciario (aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero) que en su apartado 4, atribuye al Centro Directivo la competencia para regular su funcionamiento, razón por la cual el Proyecto no efectúa una regulación pormenorizada de estas Unidades, que habrán de ser, en su momento objeto de regulación en el citado Reglamento. Es razonable considerar que, atendiendo a las funciones que en el texto del Proyecto se atribuyen a estos nuevos Servicios, el cambio de denominación parece obedecer a una voluntad explícita de ampliar su ámbito de actuación, desde lo que constituye propiamente la “acción social” hacia una perspectiva más general, de tramitación y ejecución del conjunto de las actuaciones de naturaleza administrativa que implica el cumplimiento de las penas y medidas.

B.- “Mandamiento u orden judicial de ejecución de la medida penal”.

El texto del Proyecto sustituye las anteriores referencias a la “resolución judicial”, por una referencia al “mandamiento u orden judicial de ejecución” (artículos 3; 5.1; 12.1; 15; y 24.1) que activa el correspondiente plan de ejecución o las medidas de intervención, control y seguimiento. En este caso, la modificación se limita a concretar con mayor precisión la naturaleza de la decisión que pone en marcha las actuaciones contempladas en el texto del Proyecto.

C.- “Órgano jurisdiccional competente para la ejecución”.

La cita del “órgano jurisdiccional competente para la ejecución” viene a sustituir a la actual mención al “Juez o Tribunal sentenciador” (artículos 5.1; 9; 13; 14.9; 15; 16.2; 19.1; 27.1), sin bien esta modificación no es uniforme, pues se mantiene en algunos preceptos la referencia al Juez o Tribunal sentenciador (artículo 22.1) y a la “autoridad judicial” (artículos 22.5 y 27.2). La modificación se justifica en la Memoria, en las nuevas realidades derivadas de la aparición de los Jueces de Ejecutorias y especialmente de la posibilidad de que el Juez de Instrucción sea el juez sentenciador en los casos de conformidad contemplados en el trámite del artículo 801 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que obligan a contemplar una nueva denominación de la autoridad judicial a la que se atribuye la competencia para hacer ejecutar lo juzgado, que ya no necesariamente se corresponde con la tradicional denominación de Juez o Tribunal Sentenciador.

3.- De carácter sustantivo Una de las principales novedades del Proyecto consiste en que la aprobación de los planes de ejecución de las penas y medidas, se sustrae de las autoridades judiciales -Juez de Vigilancia Penitenciaria, Juez o Tribunal sentenciador- para atribuirse a los órganos de la Administración Penitenciaria, contemplándose, además, su ejecutividad

inmediata, desde el momento de la aprobación del plan o programa por la autoridad administrativa.

En el modelo seguido hasta la fecha, se parte de la existencia de un control judicial a priori del procedimiento de ejecución, basado en que el plan de ejecución de la pena o medida, tras la propuesta formulada por la Administración, debe ser aprobado por el Juez de Vigilancia Penitenciaria o por el Juez o Tribunal sentenciador, con carácter previo a su efectiva aplicación.

El Proyecto lleva a cabo una reordenación sustantiva de este procedimiento de definición y aplicación de los planes de ejecución o control y de los programas de intervención y seguimiento, cuya principal característica es -salvo las excepciones expresamente previstas en el texto- su “administrativización”, esto es, su elaboración y aprobación se atribuye a las autoridades administrativas penitenciarias -fundamentalmente al Servicio de gestión de penas y medidas alternativas y a las autoridades y Juntas de Tratamiento de los centros penitenciarios- y, además, se otorga al plan ejecutividad inmediata desde la aprobación por dichas autoridades, contemplando su comunicación a posteriori al Juez o Tribunal sentenciador, o al Juez de Vigilancia Penitenciaria.

Así, en el nuevo modelo que se diseña, una vez ordenada la ejecución por el órgano jurisdiccional competente, a través de la orden o mandamiento judicial de ejecución -o de control y seguimiento- la Administración Penitenciaria define y aprueba el plan de ejecución de la pena o medida, y notificado al sentenciado, el plan adquiere plena ejecutividad. Las facultades revisoras de la autoridad judicial, se articulan a través de una comunicación a posteriori del plan ya aprobado, lo cual ha de entenderse sin perjuicio de que el sentenciado pueda formular la oportuna reclamación judicial, posibilitando la inmediata suspensión del mismo.

El nuevo modelo se justifica, tanto en el Preámbulo como en la Memoria, en el hecho de que el establecimiento de un control judicial a priori, basado en la previa aprobación del plan de ejecución por la autoridad judicial competente, obstaculiza y distorsiona el cumplimiento de determinadas penas y medidas alternativas, al crear un procedimiento complejo y en gran medida farragoso, que lleva a consecuencias indeseables, especialmente en el caso de penas leves que, dado el plazo breve de su prescripción, conducen al incumplimiento de la pena impuesta. De ahí que se haya considerado como opción legítima su aprobación por la Administración penitenciaria, unida a la ejecutividad inmediata de la pena o medida, por considerar que la inmediatez en la aplicación del plan constituye garantía del cumplimiento efectivo de la pena.

Se señala asimismo en el Preámbulo, que la existencia de un control judicial de ejecución de la pena, presupone la existencia de una previa ejecución administrativa que pueda ser controlada y, en este sentido, el Proyecto opta por un sistema de control judicial de la legalidad de lo ejecutado y de tutela de derechos, que se articula a posteriori, mediante la comunicación a la autoridad judicial.

El artículo 3.2 del Código Penal impone que la ejecución de la penas o medidas de seguridad se realizarán bajo el control de los Jueces y Tribunales competentes, dado que es a ellos a quienes constitucionalmente corresponde la función de juzgar y “hacer ejecutar lo juzgado”. Nuestra legislación penal incluye una declaración expresa del principio de legalidad de la ejecución, conforme al cual, ninguna pena ni medida de seguridad puede ser ejecutada de modo distinto a como establezcan la Ley y Reglamentos, (entendiendo por Ley no sólo el Código Penal sino también la Ley General Penitenciaria y su Reglamento de 1996), y establece un control jurisdiccional de la ejecución de las penas y medidas, confiada a los Jueces y Tribunales competentes, por lo que corresponde a éstos la decisión de la clase y cantidad de la pena o medida que imponen, su contenido y aquellas circunstancias que pudieran considerarse relevantes en su ejecución.

Cabría pues plantearse si la regulación que efectúa el Proyecto pudiera ser reveladora de un desplazamiento o preterición de la autoridad judicial, a favor de la Administración Penitenciaria, en aspectos trascendentes de la individualización en la ejecución de las penas, susceptibles de vulnerar el mencionado artículo 3.2 de la Ley penal. En relación con ello, debe tenerse presente que es competencia del Juez penal la individualización de la pena, como garantía de del derecho a la tutela judicial efectiva; pero es precisamente -como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia- la resolución judicial, a través de su adecuada motivación, la que ha de ponderar las circunstancias individuales del penado y los valores y bienes jurídicos comprometidos en la decisión. A partir de ahí, y en virtud del principio de inmodificabilidad de las resoluciones judiciales que deriva del artículo 24.1 de la Constitución, las competencias que ostenta la Administración Penitenciaria en la ejecución de la misma, no pueden ir más allá del ejercicio de facultades administrativas, de carácter instrumental, que vengan a dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en resolución firme, sin alterar, interpretar o modificar su contenido. Así se garantiza también con carácter general en el propio artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria: “La actividad penitenciaria se desarrollará con las garantías y dentro de los límites establecidos por la Ley, los reglamentos y las sentencias judiciales”.

En este sentido, el control judicial de la ejecución de la pena, que impone el artículo 3.2 del Código Penal, se configura como un control de la legalidad de

la ejecución, y supone la atribución al Juez o Tribunal competente de una facultad revisora de las concretas circunstancias en que dicha ejecución se produce, y de su estricta adecuación a lo dispuesto en la resolución que se ejecuta, lo que implica que hayan de arbitrarse mecanismos de garantía suficientes para que el órgano judicial tenga conocimiento en todo momento del procedimiento de ejecución, mediante la correspondiente comunicación e información a facilitar por las autoridades administrativas competentes, reservándose la facultad de suspender y modificar dicha ejecución si apreciare alguna desviación.

Así planteado, la aprobación del plan de ejecución por la Administración Penitenciaria, en la medida en que no constituye sino un conjunto de decisiones materiales concretas, que vienen a transponer y dar efectividad a la resolución judicial, sin alterar las circunstancias individuales de ejecución adoptadas por el Juez penal, cabe entender que no presuponen una alteración del principio de ejecución penal, sin que el necesario control de legalidad de la ejecución que corresponde al órgano judicial, imponga necesariamente que el Juez o Tribunal competente deba pronunciarse con carácter previo sobre el contenido concreto de dicho plan. Sólo desde esta estricta perspectiva, resulta admisible la competencia que se atribuye a las autoridades administrativas penitenciarias para la definición y aprobación de los planes de ejecución y programas de intervención, previsión que, en todo caso debería completarse, en aras a la efectiva garantía del principio de tutela judicial efectiva, con otra adicional, en virtud de la cual se contemple expresamente que, una vez aprobado el plan por la autoridad administrativa y comunicado al órgano judicial competente, éste podrá, en todo caso, sin perjuicio de su ejecutividad, acordar su inmediata suspensión o modificación si se desviare de lo establecido en la resolución judicial.

La ejecutividad inmediata del plan de ejecución, desde el momento de su aprobación por la Administración competente, es trasunto del principio general de ejecutividad inmediata de los actos administrativos (artículo 56 LRJPAC), y parte de la consideración de dicho plan como un acto de naturaleza administrativa adoptado por la autoridad competente, que, en cuanto no está sujeto a aprobación posterior, goza de la presunción (“*iuris tantum*”) de legalidad y eficacia y, en consecuencia es susceptible de ejecución inmediata, sin perjuicio de su ulterior revisión en sede jurisdiccional. No debe olvidarse que es precisamente esa ejecutividad inmediata la principal garantía que en el texto se arbitra para hacer posible el cumplimiento efectivo de las penas, sin alterar el posterior control de legalidad por el órgano judicial.

Es pues ésta la perspectiva general, desde la que habrán de examinarse los correspondientes preceptos del texto que se informa, en lo relativo a la aprobación administrativa de los planes y programas.

V. EXAMEN DEL ARTICULADO

Disposiciones Generales (Capítulo I).

Los artículos 1 y 2 del Proyecto vienen a determinar el objeto de la norma que se aprueba, y la definición de los conceptos utilizados en el texto. El artículo 1 coincide en su redacción con lo dispuesto en el Real Decreto que se modifica, con la única novedad de la inclusión de las medidas de sustitución - junto a las medidas de suspensión- de la ejecución de las penas privativas de libertad.

Las definiciones conceptuales que se incluyen en el artículo 2, facilitan la comprensión del texto y el conocimiento más preciso de los distintos ámbitos sobre los que la regulación se pronuncia. Tales definiciones, en cuanto se remiten a conceptos elaborados por la propia legislación penal, deben recoger en sus propios términos las definiciones efectuadas en el propio Código Penal, y así se hace en el precepto que se examina.

En el caso de los trabajos en beneficio de la comunidad, la definición conceptual que realiza el artículo 2.1 se ajusta a lo dispuesto en el artículo 49 del Código Penal, en la nueva redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 5/2010, que modifica el primer párrafo del precepto, en los siguientes términos: “Los trabajos en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento del penado, le obligan a restar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, así como en la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares...”. La modificación introducida viene a ampliar y dar carta de naturaleza mediante norma de rango legal, a una medida ya contemplada, si bien únicamente para los delitos relacionados con la seguridad vial, en el Real Decreto 1849/2009, de 4 de diciembre de modificación parcial del Real Decreto 515/2005, medida que ahora se extiende a todas las infracciones que puedan conllevar este tipo de pena.

Mediante la modificación ahora operada en el Código Penal, la participación en actividades formativas o de reeducación se constituye en una forma de cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, lo que constituye una opción legítima del legislador, que ya 21 fue contemplada de forma positiva en informe elaborado por este Consejo en relación con la citada modificación del Real Decreto 515/2005, en la medida en que la formación o reeducación del penado en actividades formativas relacionadas con las que fueron objeto del delito, constituye parte esencial de la función resocializadora de la pena, pues la formación del penado es un elemento

susceptible de alcanzar un valor social más trascendente que el mero desempeño de una actividad laboral.

Las definiciones efectuadas en los apartados 2 y 3 del precepto, vienen a recoger las contenidas respectivamente, en los artículos 37 y 106 CP en relación con la localización permanente y la libertad vigilada.

El apartado 4 del precepto contempla la definición de los “Servicios de gestión de penas y medidas alternativas”, que sustituyen a los denominados Servicios sociales penitenciarios. Los actuales Servicios sociales penitenciarios se definen en el artículo 2 del Real Decreto 515/2005 como “Unidades administrativas dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que tienen encomendado el cumplimiento del objetivo de acción social que la Ley Orgánica General Penitenciaria atribuye a la Administración Penitenciaria o, en su caso a las unidades correspondientes de las Comunidades Autónomas que hayan recibido los traspasos en materia de ejecución de la legislación penitenciaria”.

El artículo 2.4 del Proyecto se limita a definir los Servicios de gestión de penas y medidas como “Unidades administrativas dependientes de la Administración Penitenciaria que tienen encomendada esta tarea”. Se trata de una definición a todas luces insuficiente y terminológicamente incorrecta, pues se refiere a una “tarea” que en el propio precepto no se concreta y que ha de deducirse por referencia al examen de lo dispuesto en el conjunto del Real Decreto. Parece necesaria, por tanto, una mayor concreción conceptual a efectos de clarificar el cometido atribuido a estas Unidades, precisando sus funciones y concretando su dependencia.

El apartado 5 define los establecimientos penitenciarios e incluye, acertadamente, dentro de esta definición a los depósitos municipales, en la medida en que los mismos cumplen una función análoga a dichos establecimientos, en los supuestos de aplicación de penas privativas de libertad, en aquellos lugares en que no exista establecimiento penitenciario o se considere más conveniente, por razones de proximidad o de menor penosidad para el afectado, el cumplimiento de la pena o medida en estas dependencias municipales.

Del cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la Comunidad (Capítulo II).

La reforma operada por la Ley Orgánica 5/2010 en relación a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, tiene un carácter muy limitado, pues, salvo la importante modificación que se introduce en el artículo 49, únicamente prevé la aplicación de esta pena en dos supuestos: en relación con los delitos contra la propiedad intelectual (artículo 270.1) y contra la propiedad

industrial (artículo 274.2) y, en ambos casos, siempre que se trate de distribución al por menor, con un beneficio económico escaso, y atendidas las características del culpable.

La regulación que efectúa el Proyecto viene a reiterar, en su mayor parte, las previsiones contenidas en el actual Real Decreto 515/2005, por lo que el análisis que se efectúa se centra en el examen de las novedades introducidas.

Con carácter previo, debe ponerse de manifiesto, una carencia significativa de la citada regulación, por cuanto el Proyecto omite toda referencia al régimen de cumplimiento de la pena cuando se realice mediante la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, en los términos contemplados en la modificación introducida en el artículo 49 CP por la Ley 5/2010. La regulación se sitúa en el marco previsto en el Real Decreto 515/2005, siendo las medidas que contempla únicamente las que guardan relación con el cumplimiento de la pena en forma de actividad laboral, mediante la realización de un “trabajo” en entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad pública. La única referencia que se contiene a las actividades formativas es la que efectúa el artículo 10 del texto para excluir a quienes realicen la actividad formativa, de la protección del régimen de Seguridad Social y en materia de prevención de riesgos laborales.

Se trata pues de una carencia relevante que impide la acomodación del Proyecto a las nuevas medidas de formación o reeducación, expresamente contempladas en la norma penal que el presente Proyecto viene a desarrollar, y, por tanto, resulta imprescindible que en este Capítulo se contemple expresamente una regulación específica de esta modalidad de cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, que dote de contenido a las previsiones contenidas en el artículo 49 del Código Penal. Sin prejuzgar cuál haya de ser esta regulación específica, cabría apuntar no obstante, la posibilidad de que la misma se configure, no únicamente como una mera asistencia a cursos de formación o reeducación durante un tiempo determinado, sino que se complete con una parte activa, consistente en la posterior colaboración en actividades de formación o reeducación que guarden relación directa con la naturaleza del delito, hasta el total cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Este segundo aspecto -que ya se apuntaba en el informe aprobado por el Consejo, a que antes se ha hecho mención- dotaría a esta pena de un contenido prestacional directo que permitiría diferenciarla de las meras obligaciones que pueden ser impuestas en casos de suspensión y sustitución de la pena de prisión.

Las novedades que introduce el Proyecto tienen como nota común la tendencia al desplazamiento de la ejecución de la pena, desde la autoridad

judicial a la Administración Penitenciaria. Así se pone de manifiesto en la regulación del artículo 4.3: “el penado podrá proponer un trabajo concreto, que será valorado por la Administración Penitenciaria para la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Código Penal y en este Real Decreto”. Conforme a la actual regulación, en este caso, la Administración Penitenciaria, tras analizar la propuesta ofrecida por el penado, remite un informe al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria en el que valorará la propuesta, y, en especial, si cumple los requisitos establecidos en el Código Penal y en el Real Decreto, a fin de que por el Juez de Vigilancia Penitenciaria se adopte la decisión correspondiente. La decisión sobre la propuesta de trabajo elaborada por el penado se sustrae pues del Juez de Vigilancia para trasladarla a la Administración Penitenciaria.

No obstante, la modificación introducida no parece que haya de suscitar objeciones de fondo, en cuanto la función que ahora asume la Administración Penitenciaria, no pasa de ser una mera función de valoración y examen, que se restringe a comprobar la viabilidad y efectividad del trabajo propuesto, y el cumplimiento de los requisitos de carácter “laboral” que al respecto se contemplan en el artículo 49 del Código Penal y en el propio Real Decreto, en concreto, que el trabajo no atente contra la dignidad del penado (art. 49.2.^a) y que no esté supeditado al logro de intereses económicos (art. 49.5.^a), que esté relacionado con actividades de utilidad pública, y que se incardine dentro de una organización, pues no son válidos los trabajos realizados de forma individual. Sin perjuicio de ello, podría resultar conveniente, a efectos de garantizar adecuadamente el ejercicio de la función de “control de la ejecución” que la norma penal atribuye al Juez de Vigilancia Penitenciaria, la inmediata comunicación al mismo del trabajo propuesto por el penado, en caso de que se considere su viabilidad por la propia Administración Penitenciaria.

Por otro lado, y en la línea con apuntado más arriba, el artículo 5.3, determina que (una vez citado el penado, y realizada la valoración del caso para determinar la actividad más adecuada) corresponde a los Servicios de gestión de penas y medidas, la elaboración del plan de ejecución de la pena, del que se da traslado al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para su control, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad.

El artículo 49.1.^a del Código Penal (que no es objeto de modificación) dispone en relación con esta pena que “La ejecución se desarrollará bajo el control del Juez de Vigilancia Penitenciaria, que, a tal efecto requerirá los informes sobre el desempeño del trabajo a la Administración, entidad pública o asociación de interés general en que presten los servicios”. La ley penal viene pues, de modo explícito a concretar el contenido propio del control de ejecución que corresponde al Juez de Vigilancia Penitenciaria, que se contrae a la solicitud de

los informes que estime pertinentes sobre el desempeño del trabajo, y, por tanto, no incluye la necesidad de un pronunciamiento previo sobre el plan de ejecución, siendo así que el control previsto se garantiza adecuadamente en los artículos 7.1 y 8 del Proyecto, que no sufren modificaciones respecto de su redacción anterior, y en los que expresamente se contempla que durante el cumplimiento de la condena, el penado deberá seguir las instrucciones que reciba del Juez de Vigilancia Penitenciaria (art. 7.1) y que los servicios de gestión de penas y medidas alternativas comunicarán a éste las incidencias relevantes de la ejecución de la pena, a los efectos y en los términos previstos en el artículo 49.6.^a y 7.^a del Código Penal, por lo que el precepto no suscita objeciones.

En el artículo 7.2 se hace referencia a la Administración Pública “o entidad privada sin ánimo de lucro” que haya facilitado el trabajo, previsión que no efectúa el artículo 4.1 que se refiere a entidades privadas que desarrollen actividades de utilidad pública. Se considera adecuada esta precisión -que como tal debería incluirse en el propio artículo 4- dado que este tipo de actividades de reparación de daños o asistencia a las víctimas, no debe conllevar intenciones económicas o lucrativas susceptibles de tener una incidencia negativa en el mercado laboral.

Del cumplimiento de la pena de localización permanente (Capítulo III).

La pena de localización permanente se introduce en nuestro Código Penal en la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2003, otorgándole la naturaleza de pena privativa de libertad (artículo 35) y determinando que su cumplimiento obliga al penado a permanecer, de forma continuada o no, en su domicilio o en un lugar determinado fijado por el juez en Sentencia (artículo 37). Las principales novedades introducidas por la Ley Orgánica 5/2010 han sido su expresa previsión como pena menos grave con duración comprendida entre tres meses y un día y seis meses; la configuración como pena alternativa a la pena privativa de libertad en el caso de penas de prisión que no excedan de los seis meses (artículo 88), lo que determina un incremento de su duración, pudiendo llegar a alcanzar los seis meses, al haberse dispuesto que cada día de prisión se sustituirá por un día de localización permanente; la expresa regulación de su cumplimiento excepcional en Centro penitenciario, en régimen de fin de semana y días festivos, en los supuesto de reiteración de faltas de hurto (artículo 63.1); y la habilitación legal a la autoridad judicial para que pueda acordar la utilización de medios de control mecánicos y electrónicos que permitan la localización del reo, dando con ello el rango legal adecuado al uso de los medios electrónicos, que con anterioridad solo se contemplaba en el texto del Real Decreto 515/05, lo que había sido en su momento objetado en el informe emitido por el Consejo, en cuanto se trata

de una medida susceptible de afectar a los derechos fundamentales del penado.

El artículo 11 del Proyecto establece con carácter general la competencia de la Administración Penitenciaria para la ejecución de la pena, en los supuestos en que la resolución judicial haya acordado su cumplimiento a través de medios mecánicos o electrónicos o dicho cumplimiento se realice en un establecimiento penitenciario, estableciéndose una regulación diferenciada en dos Secciones para cada uno de estos supuestos. La regulación parte del supuesto de que, si la resolución judicial acuerda la ejecución en el domicilio del penado “o en lugar determinado por el Juez” distinto del propio establecimiento penitenciario, dicha ejecución habrá de reconducirse necesariamente a la utilización de medios mecánicos o electrónicos, lo que ya se deducía del texto del Real Decreto que ahora se sustituye, habida cuenta del desuso, de los tradicionales controles policiales del antiguo arresto domiciliario, por su escasa utilidad.

De conformidad con lo dispuesto en la Sección Primera, la ejecución de la pena por medios mecánicos o electrónicos, se atribuye al establecimiento penitenciario del lugar donde el penado tenga fijada su residencia (art. 12, ap. 1), siendo los profesionales de dicho establecimiento los competentes para la elaboración del plan de ejecución y seguimiento, que se comunica al órgano jurisdiccional competente para su ejecución, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad (ap. 5); se contempla asimismo la información al órgano jurisdiccional de las incidencias que pudieran producirse durante el cumplimiento de la pena, así como del efectivo cumplimiento de la misma (art. 13).

El ap. 4 del artículo 12 dispone que en el caso de que no fuera prestada la conformidad del penado, o fuera imposible el cumplimiento material de la pena por medios mecánicos o electrónicos, “el establecimiento penitenciario lo pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional competente para su ejecución”. Se omite toda precisión respecto a la autoridad a quién corresponde, en ese supuesto, adoptar las decisiones alternativas que procedan, que no puede ser otra que el Juez o Tribunal competente para la ejecución, por lo que sería conveniente añadir expresamente al precepto que dicha comunicación se produce a efectos de que por el propio órgano judicial se adopten las decisiones que procedan, a fin de despejar cualquier duda que en la aplicación del precepto pudiera plantearse.

La Sección 2.^a (artículo 14) regula la localización permanente en Centro Penitenciario, con carácter ex novo, dada su introducción en la reforma operada en 2010.

A diferencia de supuestos anteriores, el lugar de cumplimiento señalado en el artículo 37 del Código Penal es “el establecimiento penitenciario más próximo al domicilio del penado”, lo que incluye, acertadamente, la posibilidad de que sea el depósito municipal de detenidos, tal y como se prevé en el artículo 14.1 y en la Disposición Adicional única. Dicha previsión se considera acertada, en cuanto contribuye, por un lado, a la menor penosidad de cumplimiento por el afecto y coadyuva, por otro, a evitar la saturación de los establecimientos penitenciarios. En este contexto, se sugiere que el inciso segundo del apartado 2 del artículo 14, relativo al asesoramiento al encargado del depósito, se incluya en el apartado 1, donde parece encontrar una ubicación más natural.

El artículo 14. 2 dispone que el plan de ejecución “se definirá” por el establecimiento penitenciario, expresión que en el contexto de la regulación implica que, como en los supuestos ya analizados, el plan se “aprueba” por el establecimiento penitenciario, y se comunica al órgano jurisdiccional competente para la ejecución, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad, y del informe final (ap. 9) que también se remitirá, una vez cumplida la pena; en relación a ello, cabe remitirse a lo ya señalado con carácter general en el presente informe en relación a la “administrativización” de la ejecución de la pena. En todo caso, se estima que las referencias contenidas en este capítulo al “establecimiento penitenciario” o a los “profesionales del establecimiento penitenciario” deberían concretarse, efectuándose una referencia más precisa a los órganos penitenciarios a quienes corresponda la adopción de esta medida, en términos acordes con lo dispuesto en el propio Reglamento Penitenciario.

Las previsiones contenidas en el resto de los apartados del artículo 14, en cuanto se refieren a aspectos organizativos y de tratamiento del afectado en el interior del establecimiento penitenciario, constituyen materia propia de las condiciones administrativo-penitenciarias de ejecución de la pena, que se establecen sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley Orgánica General Penitenciaria y su Reglamento, por lo que no suscitan observaciones.

De la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y de la sustitución de penas (Capítulo IV).

Se regula en este Capítulo el procedimiento de control y seguimiento, realizado por la Administración Penitenciaria, a través de los servicios de gestión de penas y medidas, de los deberes y obligaciones impuestas como condición de la suspensión de ejecución de penas privativas de libertad, que acuerden los Jueces y Tribunales, en los supuestos previstos en el artículo 83.5 y 6 del Código Penal o la condición de tratamiento y demás requisitos previstos en el artículo 87, e igualmente se contempla el régimen de ejecución de la suspensión de penas cuando ésta lleva anexa la obligación de seguir programas específicos de reeducación y tratamiento psicológicos.

La regulación que se efectúa es coincidente con la que realiza el Real Decreto 515/2005, por lo que se considera adecuada, sin perjuicio de que también aquí se atribuye a los Servicios de gestión de penas y medidas la “elaboración” del plan individual de intervención y seguimiento, contemplándose que “se comunicará para su conocimiento” al órgano jurisdiccional competente para su ejecución, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad (artículo 16.1), excluyendo pues la aprobación por éste. Dado el carácter reiterado de esta previsión, no procede sino remitirse a lo señalado con anterioridad respecto de esta cuestión, por lo que únicamente cabe hacer mención a la excepción que se introduce en el apartado 2 del precepto, respecto de la aprobación del plan: “En el caso de que las circunstancias del condenado hagan necesario modificar alguna de las obligaciones inicialmente impuestas, se realizará la propuesta de plan de intervención y se estará a la espera de lo que resuelva el órgano jurisdiccional competente para la ejecución”, previsión que merece una valoración positiva, en cuanto implica un reconocimiento expreso de las competencias que al órgano jurisdiccional corresponden para pronunciarse necesariamente en todos los supuestos en que fuera necesaria cualquier modificación de las condiciones individuales de ejecución establecidas en la resolución.

Acertada debe considerarse también la modificación que se introduce en artículo 20, que remite al “órgano jurisdiccional competente para la ejecución” el control del cumplimiento del programa de reeducación y tratamiento psicológico, en el supuesto de sustitución contemplado en el artículo 88.1 del Código Penal, sustituyendo la mención que el Real Decreto 515/2005 hace al Juez de Vigilancia Penitenciaria, pues la competencia de este último no se contempla en el Código Penal para estos supuestos, ni deriva de lo señalado en el artículo 76 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, ni se acomoda a la propia naturaleza de la medida de sustitución.

Del cumplimiento de determinadas medidas de seguridad (Capítulo V).

La reforma del Código Penal ha abordado una importante modificación de la regulación de las medidas de seguridad, que se articula, entre otros aspectos, en la simplificación de las medidas de seguridad no privativas de libertad, al quedar englobadas varias de las anteriores en la nueva medida de “libertad vigilada”, que impone el cumplimiento por el sentenciado de ciertas obligaciones y prohibiciones judicialmente establecidas -a las que se han reconducido las medidas de seguridad suprimidas, juntamente con otras diferentes- y a ello debe sumarse la previsión, dentro de la libertad vigilada, de una modalidad postpenitenciaria, cuya aplicaciones se reservan a una peligrosidad criminal asociada, no ya a supuestos de inimputabilidad o semiimputabilidad, sino a la propia tipología delictiva, limitada a casos muy

tasados -delitos de terrorismo y ciertos delitos contra la libertad e indemnidad sexual-.

La regulación contenida en el Proyecto se subdivide en tres Secciones: Sección 1.^a, medidas de seguridad privativas de libertad;

Sección 2.^a, Libertad Vigilada, y Sección 3.^a, Libertad Vigilada posterior al cumplimiento de la pena privativa de libertad.

Por lo que respecta a la Sección 1.^a, se contempla que las medidas de seguridad privativas de libertad se cumplirán en centros adecuados, públicos o concertados con las Administraciones Públicas competentes por razón de la materia y del territorio (artículo 21) y se regula su cumplimiento en establecimiento penitenciario (artículo 22). En relación con esto último, ha de entenderse que la referencia al Centro Penitenciario se hace a las unidades psiquiátricas de los centros penitenciarios, pues el artículo 96.2 del Código Penal (no modificado) únicamente contempla el cumplimiento en centro psiquiátrico, centro de deshabitación o centro educativo especial. Se omite toda regulación para los supuestos en que la medida haya de cumplirse en Unidades extrapenitenciarias de deshabitación o educación especial, cuestión que sí se contempla en el Real Decreto que ahora se modifica y que debería ser objeto de previsión específica, sin que se concreten las razones de esta omisión.

En lo que respecta al cumplimiento de la medida en establecimiento penitenciario, la principal innovación es la atribución a los órganos del Centro Penitenciario, y no ya a los Servicios sociales penitenciarios, de las competencias para la elaboración del programa individual de rehabilitación del afectado, sin perjuicio de las competencias del Juez de Vigilancia Penitenciaria; nada hay que objetar a esta modificación pues se adecua a la propia naturaleza de la medida, y al hecho de que su cumplimiento se va a desarrollar en un Centro Penitenciario, y sujeta pues, con carácter general al régimen previsto al efecto en el propio Reglamento Penitenciario.

De conformidad con lo señalado en el artículo 22 (apartados 1, 2 y 3), tras la elaboración de un informe por el equipo técnico designado por el Centro Penitenciario para prestar asistencia al afectado, y a la vista del mismo, la Junta de Tratamiento del Centro elabora el plan de ejecución inicial, en el que se contendrá el programa individual de rehabilitación en el cual se definen las actividades rehabilitadoras y las relaciones del sometido con el exterior. Del mencionado programa se da cuenta al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento. De nuevo pues, se sustituye la “aprobación” del programa, que hasta ahora correspondía al Juez de Vigilancia, por la “comunicación” del mismo, por lo que no cabe sino reiterar de nuevo lo ya señalado con carácter general sobre esta cuestión.

El artículo 22. apartado 2, segundo inciso contempla la posibilidad de que el plan de ejecución inicial pueda contemplar la modificación de la medida impuesta en sentencia, remitiéndose para este supuesto a lo dispuesto en el apartado 4; en dicho apartado se establece, que “A los efectos previstos en los artículos 97 y 98 del Código Penal, con periodicidad máxima semestral, la Junta de Tratamiento evaluará la evolución del internado para proceder, en su caso, a la modificación de su programa individual de rehabilitación”. En ambos preceptos se contempla pues, que en virtud de la remisión que se efectúa a los artículos 97 y 98 del Código Penal, corresponde al Juez o Tribunal sentenciador la adopción de la totalidad de las decisiones relativas al mantenimiento, cese, sustitución o suspensión de la medida, siendo éste el competente para decidir sobre cualquier modificación de la medida impuesta en sentencia.

La Sección 2.^a (artículos 23 a 27) se autotitula “Libertad Vigilada” y en ella se contempla la ejecución de esta medida cuando se imponga como medida de seguridad no privativa de libertad para el cumplimiento de la pena o de la medida de internamiento en los supuestos de inimputabilidad o semiimputabilidad regulados en los artículos 101 a 104 del Código Penal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 la competencia de la Administración Penitenciaria se limita al cumplimiento, seguimiento y control de las obligaciones previstas en las letras j) y k) del apartado primero del artículo 106 del Código Penal. La letra j) se refiere a la obligación de participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación sexual u otros similares; y la letra k) a la obligación de seguir tratamiento médico externo o de someterse a un control médico periódico. El Preámbulo del Proyecto justifica tan limitada regulación en que “son las únicas reglas de conducta que tiene sentido asignar a las Instituciones Penitenciarias”. Las obligaciones previstas en estas dos letras no deberían ser las únicas que merecen la atención del Proyecto, siendo precisamente ésta una de las razones por las que en el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial, en relación con el Anteproyecto de reforma del Código Penal, se puso de manifiesto la insuficiencia derivada del hecho de que no se efectuara en el texto ninguna previsión sobre los agentes de libertad vigilada, como agentes administrativos de control de la ejecución de esta medida, que deben ser responsables ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria. Estos agentes deberían encargarse del control del cumplimiento de todas las obligaciones que dan contenido a esta medida, y cuya existencia es fundamental para asegurar el correcto cumplimiento de la misma en los sistemas de derecho comparado.

El artículo 24.1 dispone que, recibido el mandamiento u orden judicial que determine las condiciones de cumplimiento de la medida, los servicios de gestión de penas y medidas alternativas, tras la valoración del caso, elaboran el

plan individual de intervención y seguimiento que elevan para su conocimiento al órgano jurisdiccional competente para su ejecución. El artículo 105 del Código Penal contempla que es el Juez o Tribunal sentenciador el que deberá valorar los informes emitidos por los facultativos y profesionales encargados de asistir al afectado y que es el Juez de Vigilancia Penitenciaria o los servicios de la Administración correspondiente quienes han de informar al Juez o Tribunal sentenciador, por lo que podría ser conveniente que la comunicación al Juez o Tribunal sentenciador se produzca, no sólo cuando se modifiquen las obligaciones impuestas sino también cuando se produzcan incidencias que puedan introducir cambios en las condiciones de cumplimiento de la medida.

La Sección Tercera de este Capítulo regula la Libertad Vigilada posterior al cumplimiento de la pena privativa de libertad.

Lo más destacable de esta Sección es que no regula absolutamente nada sobre el procedimiento, competencias y seguimiento de la libertad vigilada, una vez iniciado el cumplimiento de la medida tras el de la pena privativa de libertad. Es decir, el Proyecto prescinde, precisamente, de regular lo fundamental, habida cuenta de la duración posible de la libertad vigilada -hasta diez años- y de la posibilidad legal de modificar su contenido y duración a lo largo de su cumplimiento. De nuevo se olvida, por tanto, y además, de los agentes de libertad vigilada, tal y como ya se anticipó en el informe de este Consejo sobre el Anteproyecto de reforma del Código Penal. La delegación para el desarrollo normativo del Real Decreto, contenida en la Disposición final primera no justifica que este Real Decreto, que tiene por objeto, precisamente, la regulación del procedimiento y competencias para la ejecución de medidas no aborde lo fundamental sobre el cumplimiento de la libertad vigilada.

Disposiciones comunes (Capítulo VI).

Las previsiones contenidas en este Capítulo VI se limitan a reiterar sus mismos términos, las contenidas en el Real Decreto 515/2005, con las necesarias adaptaciones terminológicas.

El artículo 30 determina que son órganos competentes para recibir las resoluciones judiciales los servicios de gestión o establecimientos penitenciarios del domicilio donde el penado tenga fijada su residencia, manteniendo pues el principio de cumplimiento de la pena o medida en el lugar de residencia del afectado, que se ha venido considerando como más adecuado para facilitar su resocialización. Ello se acompaña de la previsión que efectúa el artículo 32 de traslado del expediente, en el supuesto de que el afectado traslade su lugar de residencia.

El artículo 31 toma en consideración las especiales características que concurren en el caso de penas o medidas de seguridad impuestas por hechos relacionados con la violencia de género, disponiendo que, al objeto de garantizar la protección de las víctimas, se coordinen las actuaciones de la Administración Penitenciaria con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las Oficinas de Asistencia a la Víctimas y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

Finalmente, el artículo 33 faculta a la Administración Penitenciaria para la creación de una Comisión técnica de apoyo y seguimiento, de carácter multidisciplinar, para la implementación del sistema de ejecución de las penas y medidas, posibilidad que ya se contemplaba en el Real Decreto que ahora se deroga, en idénticos términos.

Finalmente, señalar que nada cabe objetar a lo señalado en la Disposición Adicional única que ahora se introduce, en la que se contempla el abono a los Ayuntamientos de los gastos derivados del cumplimiento de la pena de localización permanente en los depósitos municipales de detenidos.

VI. CONCLUSIONES

A modo de recapitulación de las observaciones y sugerencias que se han ido formulando a lo largo de este Informe, procede recoger en un elenco final aquéllas que cabe considerar más relevantes:

PRIMERA.- El Proyecto lleva a cabo una modificación sustantiva del procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de ejecución de las penas y medidas y de los programas de intervención y seguimiento, cuya principal característica es su “administrativización”, lo que supone que su aprobación se atribuye a las autoridades administrativas penitenciarias, y se otorga al plan ejecutividad inmediata desde la aprobación por dichas autoridades, contemplando su comunicación a posteriori al Juez o Tribunal sentenciador o al Juez de Vigilancia Penitenciaria, lo cual ha de entenderse sin perjuicio de que el sentenciado pueda formular la oportuna reclamación judicial, posibilitando la inmediata suspensión del mismo.

El control judicial de la ejecución de las penas, que impone el artículo 3.2 del Código Penal, se configura como un control de la legalidad de la ejecución y supone la atribución al Juez o Tribunal competente de una facultad revisora de las concretas circunstancias en que dicha ejecución se produce, y de su estricta adecuación a lo dispuesto en la resolución que se ejecuta, lo que implica que hayan de arbitrarse mecanismos de garantía suficientes para que el órgano judicial tenga conocimiento, en todo momento del procedimiento de ejecución, mediante la correspondiente comunicación e información a facilitar por las autoridades administrativas competentes, reservándose la facultad de

suspender y modificar dicha ejecución si apreciare alguna desviación en relación al contenido de la resolución que se ejecuta.

Desde esta perspectiva, resulta admisible la competencia que el Proyecto atribuye a las autoridades administrativas penitenciarias para la definición y aprobación de los planes de ejecución de penas y medidas, previsión que, no obstante, debería completarse, en aras a la efectiva garantía del principio de tutela judicial efectiva, con otra que contemple expresamente que, una vez aprobado el plan por la autoridad administrativa y comunicado al órgano judicial competente, éste podrá, en todo caso sin perjuicio de su ejecutividad, acordar su inmediata suspensión o modificación si se desviare de lo establecido en la resolución judicial.

SEGUNDA.- El Proyecto omite toda referencia al régimen de cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, cuando ésta se realice mediante la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, en los términos contemplados en la modificación introducida en el artículo 49 del Código Penal, por la Ley Orgánica 5/2010, por lo que resulta conveniente que en el Capítulo II se contemple expresamente una regulación específica de esta modalidad de cumplimiento, que dote de contenido a la nueva regulación introducida en el Código Penal.

TERCERA.- El artículo 23, que se refiere a la ejecución de la medida de libertad vigilada, cuando se imponga como medida de seguridad no privativa de libertad para el cumplimiento de la pena o de la medida de internamiento en los supuestos de inimputabilidad o semiimputabilidad regulados en los artículos 101 a 104 del Código Penal, limita la competencia de la Administración Penitenciaria al cumplimiento, seguimiento y control de las obligaciones previstas en las letras j) y k) del apartado primero del artículo 106 del Código Penal. Las obligaciones previstas en estas dos letras no deberían ser las únicas que merecen la atención del Proyecto, siendo precisamente ésta una de las razones por las que en el informe emitido por este Consejo en relación con el Anteproyecto de reforma del Código Penal, se puso de manifiesto la insuficiencia derivada del hecho de que no se efectuara en el texto ninguna previsión sobre los agentes de libertad vigilada, como agentes administrativos de control de la ejecución de esta medida.

CUARTA.- La Sección Tercera del Capítulo V, que regula la libertad vigilada posterior al cumplimiento de la pena privativa de libertad, no regula absolutamente nada sobre el procedimiento, competencias y seguimiento de la libertad vigilada, una vez iniciado el cumplimiento de la medida tras la pena privativa de libertad. El Proyecto prescinde, precisamente, de regular lo fundamental, habida cuenta de la duración posible de la libertad vigilada -hasta diez años- y de la posibilidad legal de modificar su contenido y duración a lo

largo de su cumplimiento. Se olvida por tanto, y además, de los agentes de libertad vigilada, tal y como ya se anticipó en el informe de este Consejo sobre el Anteproyecto de reforma del Código Penal. La delegación para el desarrollo normativo del Real Decreto, contenida en la Disposición final primera, no justifica que el mismo, que tiene por objeto precisamente, la regulación del procedimiento y competencias para la ejecución de medidas, no aborde lo fundamental sobre el cumplimiento de la libertad vigilada, tras el cumplimiento de la pena privativa de libertad.

Es todo cuanto tiene que informar el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

Y para que conste y surta efectos, extiendo y firmo la presente en Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil diez.