

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22469 *Sala Segunda. Sentencia 129/1995, de 11 de septiembre de 1995. Recurso de amparo 2.376/1992. El Abogado del Estado contra Auto de la Audiencia Provincial de Sevilla que confirmó Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de la misma ciudad que había declarado ilegal la medida de aislamiento aplicada a un interno del Centro Penitenciario de Sevilla-2. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; ámbito del control de la actuación administrativa por los órganos judiciales.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.376/92, interpuesto por el Abogado del Estado que actúa en defensa y representación de la Administración (ramo de Instituciones Penitenciarias), contra el Auto, de 3 de febrero de 1992, dictado por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, confirmado por la Audiencia Provincial el 31 de julio siguiente. Ha comparecido el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación de la Administración (ramo de Instituciones Penitenciarias), formula recurso de amparo contra el Auto de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 31 de julio de 1992, desestimatorio del recurso de queja planteado frente a la resolución del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de la misma ciudad, de 3 de febrero anterior, que no admitió a trámite el recurso de reforma y subsidiario de apelación interpuesto por el demandante contra el Auto del mismo Juzgado, dictado el 7 de enero de 1992, declarando ilegal la medida de aislamiento aplicada a un interno del Centro Penitenciario Sevilla-2.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

A) La Junta de Régimen y Administración del Centro Penitenciario Sevilla-2, impuso a uno de los internos en el mismo, don Juan Carlos Bello Ceva, a consecuencia de la comisión de distintas infracciones, la medida coercitiva de aislamiento provisional durante el período que

va desde el 23 de agosto de 1991 a 18 de septiembre siguiente. El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, en Auto de 7 de enero de 1992, declaró ilegal la medida en atención a la autoridad que la adoptó y a las circunstancias concurrentes, requiriendo al Director del Centro para que en lo sucesivo se ajustase estrictamente a las disposiciones legales que rigen su adopción. También le ordenó que en el futuro pusiera inmediatamente en conocimiento del Juzgado su decisión de aplicarlas.

B) Contra dicha resolución el Abogado del Estado interpuso recurso de reforma y subsidiario de apelación, que no fue admitido a trámite por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria (en virtud del Auto de 3 de febrero de 1992) dado que la Administración Penitenciaria y, en consecuencia, el Abogado del Estado, carecen de legitimación para recurrir los pronunciamientos de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria conforme al apartado 5 de la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.).

C) Recurrida en queja la resolución anterior, la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Sevilla la desestimó mediante Auto de 31 de julio siguiente, por cuanto, de un lado, en materia de ejecución de penas la Administración Penitenciaria tiene un papel de mero colaborador de los órganos judiciales y no de parte, y, de otro, porque la relación jurídica penitenciaria está formada por el Estado o, lo que es lo mismo, por el interés general o social representado por el Ministerio Fiscal, y el interno o liberado condicional. La Administración Penitenciaria debe guiar su actuación desde el principio de legalidad, que precisamente defiende el Ministerio Público, por lo que el apartado 5 de la Disposición adicional quinta L.O.P.J., le priva de legitimación para recurrir los Acuerdos adoptados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria.

3. Tras recordar la doctrina de este Tribunal relativa a la legitimación de las personas jurídicas y especialmente de la Administración (SSTC 64/1988 y 99/1989) para acceder al recurso de amparo, el Abogado del Estado, en esencia, sostiene que en el Juez de Vigilancia Penitenciaria converge un régimen dual de competencias sobre las que proyecta su actividad tal y como se enumera en el art. 94.1 L.O.P.J. Por una parte, como recuerda la STC 2/1987, las referidas al control jurisdiccional de la ejecución penal impuesta, que abarca lo relativo al cumplimiento, sus modalidades, incidencias y modificaciones. Específicamente aludió, en este punto, a sus atribuciones para la resolución sobre propuestas de libertad condicional de los penados, a la aprobación de las propuestas de los establecimientos sobre la concesión de beneficios penitenciarios que puedan suponer un acortamiento de la condena, a la resolución de recursos referentes a la clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado, y en definitiva a todas las decisiones necesarias para que los pronunciamientos de las resoluciones en orden a las penas privativas de libertad se lleven a cabo, asumiendo las funciones que corres-

ponderían a Jueces y Tribunales sentenciadores. Por otra parte, se refirió a las derivadas de la función de garantía que se le encarga en relación al correcto funcionamiento de los establecimientos penitenciarios. Es en este segundo grupo en el que se incardina la resolución de la Administración Penitenciaria de aislamiento provisional de un interno que se dejó sin efecto por decisión judicial.

La naturaleza jurídica de esta resolución, habida cuenta la relación de sujeción especial con la Administración en la que se encuentra el interno (STC 120/1990), es la propia de un acto administrativo, sujeto al principio de legalidad proclamado en el art. 106 C.E. (STC 74/1985 y art. 42 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, en adelante L.O.G.P.). El art. 45 de la citada L.O.G.P., permite la utilización de medios coercitivos para garantizar la disciplina en la prisión en situaciones de especial gravedad, dirigida a impedir actos de evasión o violencia, cuando resulte comprometida la vida o la salud de los internos, circunstancias que, a su juicio, concurrían en el presente caso. Se trata pues, de un acto que no afecta a la ejecución de la pena sino al cumplimiento de la condena impuesta, dictado por la Administración, sometido al principio de legalidad y al ulterior control encomendado al Juez de Vigilancia Penitenciaria [art. 76.2 e) L.O.G.P.], para corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse.

De este modo, la Administración tiene un evidente interés legítimo en el mantenimiento de una resolución que ha dictado y que determina el modo en que ha de cumplirse la pena. Así se desprende de lo dicho en el ATC 373/1989, cuando se afirma que corresponde al Estado determinar cómo debe cumplirse el castigo impuesto por los Jueces. En cualquier caso, el único representante de la Administración es el Abogado del Estado y no el Ministerio Fiscal, que desde el principio de imparcialidad tiene por misión velar por el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas de los internos.

Las resoluciones judiciales impugnadas, al negarle esta posibilidad, han vulnerado el art. 24.1 C.E., debido a que los órganos jurisdiccionales realizaron una interpretación de la normativa aplicable (apartado 5 de la Disposición adicional quinta L.O.P.J.), contraria al favorable ejercicio del derecho (SSTC 67/1984, 2/1987, 186/1990, 6/1992). Y aun reconociendo que se trata de un derecho de configuración legal, deberá respetarse en todo caso su contenido esencial, que impone al juzgador interpretar las causas de inadmisión en el sentido más favorable a su ejercicio, y prohíbe al legislador dictar, sin más, normas excluyentes de la vía jurisdiccional.

No existe norma que impida expresamente a la Administración su personación en el proceso, contrariamente a lo que se afirma en el Auto de la Audiencia Provincial de Sevilla, pues la enumeración de personas legitimadas para recurrir las resoluciones del Juez de Vigilancia, que contempla el apartado 5 de la Disposición adicional quinta L.O.P.J., sirve sólo para excluir a los acusadores particulares y responsables civiles directos o subsidiarios. La interpretación judicial seguida en las resoluciones recurridas ha vulnerado el art. 24.1, pues el derecho de la Administración a defender la legalidad de la medida coercitiva adoptada deriva directamente del citado art. 24.1 y no exige para su ejecución una configuración legislativa (STC 74/1987).

4. Mediante providencia de fecha 8 de febrero de 1993, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.1 c) LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para formular las alega-

ciones que estimaran convenientes en relación a la concurrencia de una posible causa de inadmisión, consistente en la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda.

5. El Abogado del Estado presentó las suyas el 25 de febrero de 1993, ratificando lo dicho en el escrito de demanda. Sostuvo que el razonamiento por el que, tanto el Juzgado de instancia, que se limitó a decir que el precepto aplicado (apartado 5 de la Disposición adicional quinta L.O.P.J.), era tan claro que no era susceptible de ser interpretado, como la Audiencia Provincial, que utilizó la doble argumentación ya vista y que se analiza seguidamente, violaron el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, por realizar una interpretación irrazonable, restrictiva y desfavorable para su efectividad.

El primer argumento utilizado por la Audiencia es contradictorio, pues considera acertada la medida que priva de legitimación a la Administración por carecer de interés legítimo en los aspectos derivados de la ejecución penal, cuando reiteradamente ha destacado la defensa del Estado que la medida impugnada es de naturaleza disciplinaria, y por tanto fuera del ámbito al que se refiere el Auto recurrido. En segundo lugar, se indica en el Auto que «el Estado o lo que es lo mismo, el interés social o general, se encuentra representado por el Ministerio Fiscal», circunstancia que rechazó reiterando los argumentos vertidos en el escrito de demanda.

Niega finalmente que concurran en este caso las circunstancias, a que se refiere la STC 197/1988, que declara ajustado al art. 24.1 C.E. que determinadas actuaciones públicas se controlen, sin ulterior revisión jurisdiccional, por órganos administrativos (Juntas Electorales), a los que se atribuye la única función de velar por el respeto efectivo de la legalidad. En este caso, a juicio de la Abogacía del Estado, es patente el interés directo que tiene la Administración en el mantenimiento de unas medidas inicialmente adoptadas.

6. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 27 de febrero siguiente, interesando la admisión a trámite de la demanda por considerar que la misma tiene contenido constitucional. Considera el Ministerio Público que, en principio, no puede descartarse que la Administración del Estado, tenga interés legítimo en el mantenimiento de unos actos de clara vertiente administrativa y, por tanto, debe permitírselle el acceso a los Tribunales para defender su legalidad. Termina discrepando del razonamiento de la Audiencia de Sevilla en lo que a las funciones del Ministerio Fiscal se refiere, pues la defensa del interés social y de la legalidad no tienen por qué coincidir con los intereses de la Administración Penitenciaria.

7. Mediante providencia de fecha 15 de marzo de 1993, la Sección acordó admitir a trámite la demanda y, en consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Sevilla y al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, a fin de que en un plazo inferior a diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes. Así mismo ordenó que dichos órganos emplazaran a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto al recurrente en amparo, haciendo constar la exclusión de quienes quieran coadyuvar con la parte recurrente o formular cualquier impugnación y les hubiera transcurrido el plazo que la LOTC establece para recurrir.

8. En virtud de providencia de fecha 27 de mayo de 1993 la Sección acordó acusar recibo a los órganos antes citados por la recepción de las actuaciones soli-

citadas y conceder al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal un plazo común de veinte días para formular las alegaciones que tuvieran por conveniente, lo que hizo el Abogado del Estado el 17 de junio, ratificando sus anteriores manifestaciones.

9. El Ministerio Fiscal contestó el 15 de junio, interesando la desestimación de la demanda. Para ello analiza la cuestión enjuiciada con la doble perspectiva de la legalidad ordinaria y la constitucional.

En su opinión es clara la falta de legitimación de la Administración, a la vista de los términos en que está redactado el apartado 5 de la Disposición adicional quinta L.O.P.J. Los puntos 2 y 3 de la citada Disposición adicional distinguen entre los dos tipos de resoluciones que dictan los Jueces de Vigilancia y debe concluirse que el punto 5, al no hacerlo, tiene carácter general y se proyecta sobre ambas. En definitiva, parece que el legislador ha querido voluntariamente circunscribir la legitimación activa para recurrir las resoluciones de los Jueces de Vigilancia a los dos sujetos que ostentan interés legítimo en la ejecución, que es de naturaleza esencial y exclusivamente jurisdiccional, y son el Ministerio Fiscal y el penado.

Desde la óptica constitucional, destaca que las respuestas dadas por los órganos judiciales a la petición de la Administración, deben calificarse de razonables y por tanto no vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva. En su opinión el problema no se centra tanto en la actuación de los Tribunales, que se limitaron a aplicar la ley, sino en los términos en que la misma está redactada y, más específicamente, en decidir si la limitación en orden a la legitimación que se deduce de la misma está justificada y es proporcionada en atención a su finalidad.

Concluye affirmando que concurren ambas circunstancias si se contempla la cuestión desde la finalidad de la ejecución penal y su singular objetivo (art. 25 C.E.). No obstante reconocer que existe una acción de la Administración Penitenciaria al margen del cumplimiento de la pena, derivada de su propia organización, en cuyas actuaciones tendrá legitimación la Administración para la defensa de sus derechos e intereses, sostiene que no puede admitirse, por parte de la Administración Penitenciaria, un interés legítimo que no se identifique con el interés público que se proyecta sobre el cumplimiento de la pena, atendida la finalidad que le atribuye el art. 25.2 C.E. La acción administrativa no es sustantiva y distinta de la acción jurisdiccional, sino de mera colaboración.

Invocó la doctrina contenida en el ATC 373/1989, que justificó por razones parecidas la falta de legitimación de quien fue acusador particular para impugnar las incidencias y formas en que la ejecución de una Sentencia penal se lleva a cabo, finalizando con la precisión de que no resulta concebible en la Administración Penitenciaria otro interés legítimo que el público que incide en la realización de la justicia penal en los términos previstos en el art. 25.2; y en esta medida, ese interés resulta protegido por la actuación del Ministerio Fiscal.

10. Mediante providencia de fecha 7 de septiembre de 1995, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone por la Administración del Estado contra dos resoluciones: el Auto dictado el 3 de febrero de 1992 por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, que inadmitió a trámite el recurso de reforma y subsidiario de apelación

formulado por la Abogacía del Estado en relación con una previa resolución de dicho órgano de 7 de enero de 1992 y, en segundo término, el Auto dictado el 31 de julio de 1992 por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Sevilla en el rollo núm. 35/92, que desestimó el recurso de queja interpuesto por el Abogado del Estado y confirmó el mencionado Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. A juicio de la recurrente, dichas resoluciones judiciales han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva con resultado de indefensión (art. 24.1 C.E.) de la Administración del Estado en el ramo penitenciario, por cuanto le han negado legitimación para recurrir la resolución dictada por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, en aplicación del apartado 5 de la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (L.O.P.J.).

El presente recurso ofrece, pues, una cierta singularidad por cuanto es la Administración del Estado —en la que se integra la Administración Penitenciaria— la que habría sufrido la eventual lesión de un derecho fundamental, cuyo origen inmediato y directo son los citados actos judiciales (art. 44.1 LOTC). De otra parte, cabe observar que la recurrente no hace derivar la eventual lesión del derecho fundamental invocado de la norma con rango de Ley que ha sido aplicada por los órganos judiciales (art. 55.2 LOTC), sino de la interpretación de la misma que estos han llevado a cabo. Pues a su entender era obligado que tanto el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla como la Audiencia Provincial de dicha ciudad hubieran integrado lo dispuesto en el apartado 5 de la Disposición adicional quinta de la L.O.P.J. con el derecho constitucional reconocido por el art. 24.1 C.E. para garantizar la plena eficacia de éste mediante una interpretación de la norma conforme a la Constitución.

2. Acotado así el objeto del presente recurso, es conveniente poner de relieve, con carácter previo, ciertos datos relevantes sobre el origen y desarrollo del proceso *a quo*. Datos que nos permitirán precisar el contexto del que deriva la queja formulada por el Abogado del Estado.

A) En cuanto a su origen, éste se halla en las comunicaciones enviadas por el Director del Centro Penitenciario de Sevilla, en las cuales se participó la aplicación de una medida coercitiva de aislamiento provisional en celda a trece internos de dicho Centro en atención a su peligrosidad, entre ellos a don Juan Carlos Bello Ceva. Medida que se inició el 23 de agosto de 1991 a las 12.00 horas y, tras sucesivas prórrogas, cesó el día 18 de septiembre de ese año a las 11.00 horas. Nos encontramos, pues, ante un supuesto de medidas coercitivas adoptadas por la Administración Penitenciaria, respecto a las que cabe señalar, de un lado, que se encuadran dentro del «régimen penitenciario» (Título II de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en adelante, L.O.G.P.), destinado a «garantizar la seguridad y a conseguir una convivencia ordenada» en los centros (art. 41.1 L.O.G.P.). De otro lado, que su adopción sólo está justificada en tres supuestos concretos (art. 45.1 L.O.G.P.), legalmente definidos en atención a ciertas conductas de los internos que la Administración ha de impedir o evitar; pues indudablemente la seguridad y el buen orden del establecimiento se verían alterados caso de producirse la evasión, la violencia en las personas, los daños en las cosas o la desobediencia al personal penitenciario. De suerte que la adopción de estas medidas disciplinarias está circunscrita tanto por su finalidad exclusiva, el «restablecimiento de la normalidad» en el centro, como por su duración

limitada, pues «sólo subsistirán el tiempo estrictamente necesario» (art. 45.3 L.O.G.P.).

De otra parte, interesa señalar que la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, se ha remitido al art. 123 del Reglamento Penitenciario para la determinación de los concretos medios coercitivos que pueden utilizarse, entre los que figura «el aislamiento provisional» en celda de los internos. Siendo conveniente indicar, de un lado, que esta medida requiere la previa autorización del Director del Centro (art. 45.1 L.O.G.P.), aunque los funcionarios de servicio pueden llevarla a cabo con carácter provisional «ante la urgencia de la situación», dando cuenta inmediata al Director (art. 45.2 L.O.G.P. en relación con el art. 76.6.º R.P.). De otro, que el Director del centro, sin perjuicio de la comunicación prevista en el art. 276.2.3º R.P., está obligado a poner en conocimiento del Juez de Vigilancia Penitenciaria la adopción de la medida coercitiva en las dos situaciones anteriores; extremo que claramente se desprende de la nueva redacción que el Real Decreto 786/1984, de 26 de marzo, ha dado al art. 123.2 R.P. Estableciendo este precepto, además, que en todos los casos de utilización de las medidas del art. 45 L.O.G.P. la comunicación al Juez de Vigilancia Penitenciaria deberá comprender «los motivos de la misma». Y ello sin perjuicio de que el órgano judicial, caso de no producirse esta comunicación, pueda conocer la adopción de la medida en virtud de una queja del interno afectado [art. 76.2 g) L.O.G.P. y art. 134.3 R.P.] y ésta dar lugar a una resolución judicial (ATC 133/1983).

B) En el presente caso, verificada la comunicación del Centro y pasado el expediente al Ministerio Fiscal para informe, éste solicitó del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, entre otros extremos, que se individualizasen las actuaciones. Y recibidas las relativas al recluso antes mencionado, en nuevo informe recaído en el expediente penitenciario 2.711/91-A, el Ministerio Fiscal interesó, en esencia, que por el Juzgado de Vigilancia se declarase no ajustada a Derecho la aplicación de tal medida, por incompetencia objetiva del órgano que adoptó la decisión de aplicarla y continuarla, inexistencia de hechos concretos que justifiquen su adopción y prolongación, así como por la finalidad de aplicar restricciones regimetales extremadamente severas a un grupo de internos, no justificadas por su clasificación ni por la previa aplicación del régimen sancionador, sino en atención a su participación en anteriores motines, constituyendo una represalia que trataba de ampararse en el art. 123 del Reglamento Penitenciario.

Este planteamiento del Ministerio Fiscal fue sustancialmente acogido en el Auto dictado el 7 de enero de 1992 por el Juzgado de Vigilancia de Sevilla, donde entre otros extremos se declaró ilegal la medida de aislamiento provisional aplicada al interno Juan Carlos Bello Ceva, requiriendo al Director del Centro Penitenciario para que en lo sucesivo se ajuste estrictamente a las disposiciones legales sobre medidas coercitivas, bajo apercibimientos legales, tanto en el fondo como en la forma.

C) Es esta resolución judicial la impugnada por el Abogado del Estado, al formular contra ella recurso de reforma y subsidiario de apelación. Impugnación que se articulaba, en esencia, sobre la relación existente entre las funciones que el art. 76 L.O.G.P. encomienda a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y el respeto de las facultades que a la Administración Penitenciaria atribuyen los arts. 77 y 79 de dicha Ley y, en particular, el art. 43 R.P. A cuyo fin se alegó, de un lado, que correspondía al Centro Penitenciario establecer un adecuado juicio de racionalidad acerca de la concurrencia de circunstancias extraordinarias en el establecimiento y la

consiguiente aplicación de la medida de aislamiento, y, de otro lado, que existía en este caso una clara proporcionalidad entre una y otra.

Sin embargo, el Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de 3 de febrero de 1992, con fundamento en el apartado 5 de la Disposición adicional quinta de la L.O.P.J., acordó no admitir a trámite el recurso de reforma y subsidiario de apelación interpuesto por el Abogado del Estado. Lo que dio lugar a la formulación de un recurso de reforma preparatorio del de queja, inadmitido por providencia de 17 de febrero de 1992; y seguidamente a un recurso de queja contra esta resolución, también desestimado por el Auto de 31 de julio de 1992 dictado por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Sevilla, en el que se justificaba la falta de legitimación para recurrir por parte del Abogado del Estado que se deriva de la citada disposición legal.

3. Hecha esta precisión, no es ocioso recordar que el internamiento de un ciudadano en un Centro Penitenciario vincula al interno con la Administración estableciendo una relación de sujeción especial (SSTC 74/1985, 2/1987, 120/1990 y 57/1994, entre otras) que le somete a un poder administrativo autónomo y más intenso que el que se proyecta sobre el común de los ciudadanos. Aunque ciertamente el ejercicio de dicho poder está sujeto a normas legales de estricta observancia y, además, se encuentra limitado tanto por la finalidad propia de dicha relación (art. 1 L.O.G.P.) como por el valor preferente de los derechos fundamentales del recluso, que el art. 25.2 C.E. expresamente reconoce [SSTC 129/1990, fundamento jurídico 6.º y 57/1994, fundamento jurídico 3.º B]).

De lo que se deriva, de un lado, la obligación de la Administración penitenciaria «de velar por el buen orden y la seguridad regimental del centro» y el correlativo deber del interno «de acatar y observar las normas de régimen interior reguladoras de la vida del establecimiento» [STC 57/1994, fundamento jurídico 3.º B)]. A cuyo fin la legislación penitenciaria atribuye a dicha Administración Pública específicos poderes para adoptar medidas encaminadas no sólo a prevenir y eliminar alteraciones del régimen disciplinario, sino también a sancionar administrativamente las infracciones de dicho régimen que puedan cometer los internos (SSTC 74/1984, 2/1987, 190/1987, 161/1993, 229/1993 y 297/1993). Aunque hemos declarado desde la STC 73/1983 que la Administración Penitenciaria «no está exenta de un control judicial, habida cuenta de las garantías establecidas en el art. 9.3 C.E. y las fijadas en el art. 106.1 de la misma C.E.» (STC 73/1983, fundamento jurídico 6.º).

Este control corresponde a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria —introducidos con general aceptación en nuestro ordenamiento por el art. 76 L.O.G.P. de 1979 y constituidos como órganos jurisdiccionales dentro del orden penal por los arts. 26 y 94 L.O.P.J.— que son los que han de velar «por las situaciones que afecten a los derechos y libertades fundamentales de los presos y condenados, en los términos previstos en los arts. 25.2, 24 y 9.3 C.E., al constituir un medio efectivo de control dentro del principio de legalidad y una garantía de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (STC 73/1983, fundamento jurídico 3.º). Se trata, pues, de un control que se lleva a cabo por «órganos judiciales especializados» y que constituyen «una pieza clave del sistema penitenciario para garantizar el respeto de los derechos de los internos» (STC 2/1987, fundamento jurídico 5.º).

4. De este modo, si bien la legislación penitenciaria reserva a la Administración ciertas funciones —entre ellas la clasificación, destino y traslado de los reclusos (STC

133/1986) y las previstas en el art. 79 L.O.G.P.— y le faculta para adoptar las medidas pertinentes en materia de régimen penitenciario con la finalidad de «garantizar la seguridad y conseguir una convivencia ordenada» en el Centro (art. 41 L.O.G.P.), al mismo tiempo «ha asegurado la judicialización de la ejecución de las penas a través del sistema de control judicial (previo o posterior, según los casos) y cuyo adecuado funcionamiento es no sólo la garantía de conformidad a la Ley de la actividad penitenciaria, sino también de la protección de los derechos fundamentales de los detenidos» (STC 2/1987, fundamento jurídico 5.º). Lo que claramente se deriva de las funciones atribuidas al Juez de Vigilancia Penitenciaria en los arts. 76 L.O.G.P. y 94 L.O.P.J. Y de ello resulta, en definitiva, que la actividad de la Administración Penitenciaria está «subordinada en su ejercicio a la autoridad judicial», como hemos declarado reiteradamente, (SSTC 73/1983, 190/1987 y 191/1993, entre otras).

Por consiguiente, es el conocimiento por el Juez de Vigilancia Penitenciaria de la utilización de una medida coercitiva y de los motivos de su adopción, en virtud de una comunicación del Director del Centro —y, en su caso, por la queja del recluso afectado— lo que permitirá el control de esta actuación de la Administración por parte del órgano jurisdiccional. Y basta reparar en que el mencionado art. 123 R.P. se refiere al «cumplimiento de las demás exigencias» que establece el art. 45 L.O.G.P. para comprender que el mencionado Juez ha de «salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento del régimen penitenciario puedan producirse» (art. 76.1 L.O.G.P. en relación con el art. 94.1 L.O.P.J.).

5. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto podemos ya pasar a enjuiciar si la queja de la Administración Penitenciaria, que imputa a los órganos jurisdiccionales el no haber integrado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 C.E. reconoce con la parca y confusa regulación contenida en la Disposición adicional quinta, apartado 5, L.O.P.J. Derecho que para la recurrente se deriva directamente de la Constitución y, por tanto, no exige para su ejercicio de una configuración legislativa, pues el citado precepto constitucional, como norma de contenido, integra los mandatos normativos expresados en las leyes o colma las lagunas legales existentes.

Al respecto cabe observar, en primer lugar, que el examen de las resoluciones impugnadas pone de relieve que las mismas se han limitado a estimar, con fundamento en el apartado 5, en relación con el 4, de la Disposición adicional quinta, L.O.P.J., que sólo el Ministerio Fiscal se halla legitimado para recurrir las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en el ámbito del régimen disciplinario de los centros. En efecto, si bien la respuesta que ofrece el Auto de 3 de febrero de 1992 pudiera parecer muy escueta, ya que el órgano judicial se limitó a señalar que el precepto, por su claridad, no requería mayor interpretación, es indudable que este pronunciamiento se basa en el tenor literal del mencionado apartado 5 de la Disposición adicional quinta L.O.P.J. Y en lo que respecta a la resolución dictada el 31 de julio de 1992 por la Audiencia Provincial de Sevilla confirmando la anterior, su respuesta se fundamenta, de un lado, en las funciones que en esta materia corresponden, respectivamente, a la Administración, simple colaboradora en la ejecución propiamente dicha de la pena, y a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. De otro lado, en el hecho de estar representado el Estado, en cuanto expresión del interés social o general, por el Ministerio Fiscal en las actuaciones ante dichos Juz-

gados, lo que justifica la exclusión de la legitimación invocada por la Administración Penitenciaria.

Se trata, pues, de resoluciones que han dado una respuesta razonada, aunque sea negativa, a la pretensión de la Administración recurrente, sin que corresponda a este Tribunal entrar en el examen de lo bien fundado de tales razonamientos; ya que ni es su misión decidir sobre la mayor o menor corrección de la interpretación por los órganos jurisdiccionales de la legalidad ordinaria ni el art. 24.1 C.E. ampara el acierto de las resoluciones judiciales (STC 148/1994). Y es asimismo suficiente constatar la directa relación existente entre el fundamento de dichas resoluciones y la legalidad que resulta de aplicación al caso (STC 83/1994) para llegar a la conclusión de que las mismas no incurren en arbitrariedad (STC 37/1994, en relación con las SSTC 50/1984 y 24/1990).

De otra parte, también ha de rechazarse la tesis mantenida por el Abogado del Estado según la cual, por emanar su derecho de acceso a los Juzgados y Tribunales directamente del art. 24.1 C.E., el desarrollo legislativo que se contiene en la referida Disposición adicional puede calificarse de incompleto en cuanto a los legitimados para recurrir las decisiones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, pues la limitación que se deriva del ATC 373/1989 sólo comprende a los acusadores particulares. Sin embargo, no estamos ante el desarrollo legislativo incompleto de un derecho fundamental, pues basta la lectura del precepto para llegar a la conclusión de que el legislador, mediante el empleo de un adverbio excluyente («sólo podrán recurrir...»), no ha querido deliberadamente extender la legitimación a la Administración Penitenciaria. De suerte que ningún reproche cabe hacer a las decisiones judiciales impugnadas, que se han limitado a interpretar y aplicar el apartado 5 de la Disposición adicional quinta de la L.O.P.J.

6. Por consiguiente, la cuestión objeto de examen ha de ser reconducida a la conformidad o disconformidad de la interpretación que los órganos judiciales han realizado de dicho precepto en relación con el contenido del derecho constitucional que el art. 24.1 C.E. reconoce. Pues en atención a su interés directo en materia de régimen disciplinario de los establecimientos, los órganos jurisdiccionales, a juicio de la recurrente, debían haber excluido el obstáculo que impide a la Administración Penitenciaria recurrir las resoluciones dictadas por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en las que se declaran no ajustadas a Derecho las medidas coercitivas de aislamiento en celda adoptadas por dicha Administración y, de este modo, hacer plenamente efectivo el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

El Ministerio Fiscal, sin embargo, no comparte este planteamiento por estimar que los actos de la Administración Penitenciaria que sancionan a un interno son decisiones que se encuadran en el ámbito del cumplimiento de la condena. Y partiendo de esta premisa niega consecuentemente que la Administración Penitenciaria tenga un interés propio y directo en el cumplimiento de las penas que sea distinto del que con carácter principal ostenta el Ministerio Fiscal, afirmando que la L.O.G.P. sólo ha concedido a dicha Administración una posición de mera colaboración en el ámbito de la ejecución penal.

Ahora bien, a la luz de lo declarado en el ATC 373/1989 sobre «ejecución» de la pena y «cumplimiento» de la misma y la doctrina contenida en otras decisiones de este Tribunal (SSTC 73/1983, 74/1985 y 57/1994, entre otras), no cabe admitir la premisa de la que parte este razonamiento. Del art. 1, en relación con los arts. 4 y 5, L.O.G.P. se desprende, en efecto, que sobre el interno ingresado en un Centro penitenciario

convergen dos tipos de relaciones jurídicas: las derivadas del título por el que se ha producido el ingreso (Auto de prisión preventiva, Sentencia condenatoria) y las que se derivan del régimen disciplinario del Centro. Dualidad que tiene su lógico reflejo en las competencias que el art. 76 L.O.G.P. atribuye al Juez de Vigilancia Penitenciaria: de un lado, las que de un modo indubitable se vinculan con el cumplimiento de la pena, sus modificaciones e incidencias; esfera en la que la Administración Penitenciaria actúa como mera colaboradora, correspondiendo al Juez, por mandato del art. 117.3 C.E., la revisión de las propuestas que por aquellas se formulen. Pero de otro lado también corresponde al Juez de Vigilancia Penitenciaria, como antes se ha expuesto, controlar el ajuste o desajuste a Derecho de los actos adoptados por las autoridades penitenciarias y, en concreto, las medidas coercitivas de aislamiento en celda. Y tales actos, claro es, no guardan relación directa ni con el «cumplimiento» ni con la «ejecución» de la pena (ATC 373/1989), sino que pertenecen al ámbito del régimen disciplinario del Centro.

7. Ahora bien, sentado lo anterior, ha de tenerse presente que mediante la queja formulada ante este Tribunal la Administración recurrente trata de alcanzar, por el cauce del acceso a un recurso del que la ley le excluye, la posibilidad de revocar las decisiones del Juez de Vigilancia Penitenciaria declarando que sus actos no eran ajustados a Derecho. Pretensión que sólo con enunciarla suscita una cuestión que es determinante respecto al otorgamiento o la denegación del amparo solicitado.

En efecto, si bien este Tribunal ha reconocido que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra reconocido a «todas las personas», tanto privadas como públicas, incluido el propio Estado y, en concreto, que corresponde a la Administración Penitenciaria en relación con la inmodificabilidad y ejecución de las resoluciones firmes en sus propios términos (STC 67/1991), también hemos declarado que no cabe trasladar íntegramente a las personas jurídicas de Derecho público la doctrina construida en relación con la tutela judicial de las personas privadas (SSTC 64/1988 y 197/1988). Como se ha dicho en la segunda de estas decisiones, tal doctrina parte de la concepción de los derechos fundamentales como garantías de los particulares frente al poder público «y desnaturalizaría esta concepción la tesis simplificadora que sostuviera que los Entes públicos gozan, en paridad de posición con los particulares, de un derecho constitucional subjetivo en cuya virtud el legislador venga obligado, en todos los casos, a establecer recursos judiciales para que dichos poderes públicos defiendan sus propios actos frente a los que, afectándolos, hayan sido adoptados por otros órganos o personas públicas, pues lo que con carácter general es aplicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente los que, principalmente, se alza la garantía constitucional» (STC 197/1988, fundamento jurídico 4.º).

De este modo, se ha dicho en esta decisión que, si existe una vía judicial pre establecida por la ley, es incuestionable que los órganos jurisdiccionales deberán respetar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin que este imperativo pueda ser excepcionado cuando quien reclama la prestación jurisdiccional es un ente público. Sin embargo, en el supuesto en que sea la propia ley, y no la autoridad judicial que la aplica, la que impida al ente público acudir a la jurisdicción para pretender la nulidad o revocación de un acto adoptado por otro Ente público, no siempre podrá hablarse de indefensión; pues si éste ejerce funciones de control de la legalidad de determinados actos de los Entes públicos, realizando

una tarea estrictamente objetiva y ajena a toda controversia de intereses, en tales supuestos la decisión de estos órganos públicos, garantes de la legalidad de los actos de otros órganos igualmente públicos, no compromete ni incide en el interés legítimo de estos últimos, dado que en modo alguno puede sostenerse que el ordenamiento jurídico reconozca un interés público para llevar a cabo una actividad pública que es calificada de contraria a la legalidad por órganos especialmente encargados por la ley de su control. Por tanto, en tales casos, la falta de recurso jurisdiccional frente a estos actos de control no menoscaba el derecho a la tutela judicial del poder público cuya actuación es revisada por el órgano de garantía, pues del art. 24.1 C.E. no cabe extraer un genérico mandato al legislador que le obligue a atribuir a los poderes públicos derecho a acceder a la jurisdicción para defender su actuación frente a lo resuelto por el órgano llamado a cumplir la exclusiva función de garantizar la legalidad (STC 197/1988).

8. Esta doctrina, cierto es, fue establecida en relación con las Juntas Electorales, órganos de carácter administrativo a los que la ley confía, mediante el control de la legalidad en el proceso electoral, asegurar su objetividad y transparencia y el respeto del principio de igualdad. Pero es evidente que los pronunciamientos que se acaban de exponer son igualmente aplicables en relación con los recursos frente a las resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en cuanto estos órganos judiciales llevan a cabo no la resolución de un conflicto de intereses sino el control de legalidad respecto a las medidas coercitivas adoptadas por la Administración.

A este fin, ha de partirse de una conclusión, ya establecida por este Tribunal: que una medida coercitiva de aislamiento en celda de un recluso «implica una grave restricción de la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de la pena» (STC 74/1985, fundamento jurídico 4.º). Gravedad de la medida coercitiva que, de un lado, justifica los límites y garantías establecidas por la legislación penitenciaria sobre la adopción de la medida y las condiciones en las que ha de cumplirse (art. 43 L.O.G.P.), como antes se ha dicho. Correlativamente, de otro lado, que el ejercicio de la actividad de la Administración en materia disciplinaria se halle subordinada al control *a posteriori* por parte de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria (STC 161/1993, fundamento jurídico 4.º). De suerte que, una vez recibida la comunicación del Centro sobre la medida adoptada, el órgano jurisdiccional, tras oír al Ministro Fiscal y acordar, en su caso, la práctica de otras pruebas que estime pertinentes, lleva a cabo su enjuiciamiento declarando ajustada o no a Derecho la medida adoptada por la Administración Penitenciaria.

Se trata, pues, de un supuesto en el cual los Tribunales controlan «la legalidad de la actuación administrativa» (art. 106.1 C.E.). Con la particularidad de que el legislador, dentro del ámbito de su libre configuración, no ha confiado dicho control ni a órganos administrativos especializados ni a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a «órganos judiciales especializados» (STC 2/1987 y 74/1985), los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, pertenecientes al orden jurisdiccional penal (art. 94.1 L.O.P.J.). De otra parte, es claro que el control del órgano judicial no se inicia a instancia de parte —pues el interno, al margen de su derecho a elevar una queja, no está legitimado para impugnar la ilegalidad de tal medida— sino en virtud de una comunicación de la propia Administración Penitenciaria, como antes se ha dicho.

Por ello, el propio Abogado del Estado ha podido sostener, consecuentemente, que el conocimiento por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de la adopción

de una medida coercitiva abre un «proceso al acto» ante el órgano jurisdiccional. Ahora bien, tal caracterización supone reconocer que el legislador ha elegido una determinada técnica de control de la actividad de la Administración: la que confía, en este caso a órganos judiciales, la tutela de la legalidad objetiva y no la resolución de intereses confrontados entre los particulares y la Administración. Esto es, se trata de un control en el que el órgano jurisdiccional se limita a apreciar si un determinado acto jurídico es o no conforme con las normas legales y, por tanto, la resolución judicial que le pone término sólo tiene un alcance declarativo, ceñido a determinar si la actuación de la Administración es o no ajustada a Derecho. Y tal caracterización permite explicar, asimismo, una doble particularidad respecto a los intervenientes en las actuaciones, presente en este supuesto. De un lado, que la resolución del órgano jurisdiccional se adopte sin previa audiencia de la Administración, pues ésta no comparece ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria a defender la legalidad del acto, como ha reconocido el Abogado del Estado. De otro, que si esté facultado legalmente para hacerlo el Ministerio Fiscal, en defensa de la legalidad (art. 1, en relación con el art. 3, de la Ley 50/1981, por la que se regula su Estatuto Orgánico).

En suma, el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria ejerce funciones de control de la legalidad de los actos de la Administración en materia de régimen penitenciario. Y el legislador puede disponer, sin que ello menoscabe el derecho a la tutela judicial efectiva de dicho poder público, que esa actuación de la Administración sea controlada por dichos órganos judiciales. Lo que conduce, en definitiva, a la denegación del amparo solicitado por el Abogado del Estado en representación de la Administración Penitenciaria.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA.

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por el Abogado del Estado en representación de la Administración, ramo de Instituciones Penitenciarias.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

22470 *Sala Segunda. Sentencia 130/1995, de 11 de septiembre de 1995. Recurso de amparo 2.823/1992. Contra Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de la Comunidad Valenciana, recaída en procedimiento de reclamación de prestaciones por desempleo. Vulneración del derecho a la igualdad: derecho a la prestación por desempleo de trabajadores extranjeros.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente; don Fernando García-Mon y González Regueral, don Rafael

de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.823/92, interpuesto mediante escrito presentado por doña Elisa Hurtado Pérez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Antar Ahmed, contra Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictada el 29 de septiembre de 1992. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y el Instituto Social de la Marina, representado por el Procurador don Fernando Ruiz de Velasco y Martínez de Ercilla, siendo Ponente el Presidente don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por medio de escrito registrado en este Tribunal el 20 de noviembre de 1992, doña Elisa Hurtado Pérez, Procuradora de los Tribunales y de don Antar Ahmed, interpone recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del T.S.J. de la Comunidad Valenciana, de 29 de septiembre de 1992.

2. De la demanda se desprenden, en síntesis, los siguientes hechos relevantes:

a) Don Antar Ahmed, de nacionalidad marroquí, con permiso de trabajo para España, trabajó para la empresa «Fambar, S.A.», con la categoría de tripulante, desde el 1 de marzo hasta el 31 de octubre de 1990. «Fambar, S.A.», tiene su domicilio social en Valencia y figura inscrita en la Seguridad Social con el núm. patronal 12/101.901/84.

Desde la mencionada fecha 1 de marzo de 1990, y hasta el 9 de noviembre de 1990, la empresa ha cotizado por todas las contingencias previstas en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, incluida la de desempleo.

b) Habiéndose extinguido la relación laboral, solicitó las prestaciones por desempleo. Por Resolución del Instituto Social de la Marina (I.S.M.), de fecha 7 de diciembre de 1990, se le denegaron dichas prestaciones de acuerdo con el Convenio Bilateral entre España y Marruecos y la circular del I.S.M. 8/86.

c) Interpuso reclamación previa ante la Dirección Provincial de Castellón del I.S.M., que fue desestimada por Resolución de 7 de enero de 1991, en la que se manifiesta que el Convenio núm. 97 de la O.I.T. que contempla la prestación por desempleo, precisa que los trabajadores marroquíes por cuenta ajena de la industria y los servicios tendrán derecho a la citada prestación, pero que dicho Convenio de la O.I.T excluye a la «gente del mar» y aunque en el Convenio bilateral entre ambos países (España y Marruecos) se otorga la protección de Seguridad Social a los trabajadores de dicho sector de actividad, como el citado Convenio bilateral no alude a la prestación por desempleo de los mismos queda excluida la gente del mar, por lo que concluye que no le corresponde el derecho que alega.

d) El día 5 de febrero de 1991 presentó demanda ante el Juzgado núm. 2 de Castellón, que fue desestimada por Sentencia de 3 de abril de 1991, fundándose en lo que sigue: En primer lugar, según se determina en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio de 1985,