

Acerca de la relación entre los internos en centros penitenciarios y los tribunales de vigilancia penitenciaria

Por **D. Juan José García de la Cruz Herrero** (1).
Profesor titular de Sociología. Universidad Autónoma de Madrid

Resumen: En este trabajo se ofrecen los resultados obtenidos en una encuesta realizada a presos clasificados en segundo grado, ordinario, sobre la calidad del servicio que les han proporcionado los juzgados de vigilancia penitenciaria (JVP). Es la primera encuesta que se realiza a los internos mirando a los JVP como un servicio público más, lo que ha permitido contrastar algunas de sus valoraciones con las que han hecho los usuarios de otros tipos de tribunales de justicia.

I. Introducción

A la hora de estudiar la calidad que ofrece la Administración de Justicia a los ciudadanos que de una u otra manera tienen contacto con los tribunales de justicia, nos hemos enfrentado al problema de la valoración que hacen las personas que han sido condenadas por los tribunales. No hay que argumentar que estamos ante un perfil de usuario de la Administración de Justicia, los presos, que ha sido personalmente perjudicado por la decisión condenatoria de los jueces o magistrados. Por ello, en el año 2003 se ha decidido abordar la relación de los presos con la Administración de Justicia a través de su contacto con los juzgados de vigilancia penitenciaria (2). Un escenario en el que los tribunales recuperan ante el ciudadano su papel de última garantía de derechos, equiparando, en la medida de lo posible, la situación de los presos con el resto de usuarios de los tribunales de justicia y, por lo tanto, permitiendo su comparación y contraste.

Sabemos que las condiciones de los internos son especiales (3); con todo, en este trabajo nos hemos obligado a realizar una mirada que prescinde de las condiciones propias de una privación de la libertad y se centra, únicamente, en la valoración que realizan los presos de la actividad de los juzgados de vigilancia penitenciaria (4).

No obstante, el diseño de este cuestionario hay que entenderlo en el contexto de las encuestas a usuarios de la Administración de Justicia que venimos desarrollando desde el año 1997. Investigaciones que, a su vez, son la respuesta del CGPJ a la demanda de información sobre la calidad alcanzada por el servicio de justicia en España (5). Una pregunta que se ha extendido por todos los ámbitos públicos y que ha provocado una transformación sustantiva del concepto de usuario de la Administración pública (6). Ahora se mira al usuario de los servicios públicos como una entidad cercana a la idea del cliente de las empresas privadas, generándose así un nuevo escenario de la gestión pública (7). En este sentido, podemos aludir como principal referente al «Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos» elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, un documento oficial que condensa esta visión de compromiso de calidad mirando al ciudadano, usuario, como un cliente a seducir (8).

Con todo y con eso, no creemos posible que el concepto de cliente pueda extenderse hasta los imputados que finalmente son condenados a la privación de libertad. Ahora bien, sí nos parece legítimo y metodológicamente correcto considerar a los presos como usuarios –clientes– de los juzgados de vigilancia penitenciaria. Y es en este último sentido –internos como usuarios de los JVP– en el que hay que entender el cuestionario y los datos que vamos exponer y analizar en este artículo (9).

II. Sobre la conveniencia de su existencia y la percepción de su capacidad efectiva (10)

El 92% de los presos afirma que los JVP son *muy necesarios o bastante necesarios*, es la opinión que mayor acuerdo ha logrado en toda la encuesta. De hecho, la cifra que nos preocupa es el 6% que considera que son *poco o nada necesarios*. Conociendo que sólo son entrevistados los internos que habían solicitado la intervención del JVP en el último año, sabemos que no estamos ante sujetos que no saben para qué sirven. Al contrario, seguramente estamos ante internos que han esperado mucho y han obtenido poco. En fin, una minoría que de una u otra manera quiere criticar la actual actividad de los JVP. Es cierto que estamos ante un porcentaje pequeño, un 6%; con todo y con eso, dadas las especiales circunstancias de los presos, es preocupante que lleguen a pensar que son poco o nada necesarios, véase el Cuadro 1.

Cuadro 1		
Desde su punto de vista, ¿en qué medida considera que son necesarios los JVP?		
	Porcentaje de internos	
Muy necesarios	66	92
Bastante necesarios	26	
Poco necesarios	4	6
Nada necesarios	2	
No sabe / no contesta	4	
Fuente: <i>Encuesta JVP, CGPJ.</i>		

No hay tanta unanimidad en la percepción de la capacidad efectiva que tienen los JVP ante instituciones penitenciarias, aunque un 68% de los entrevistados sí los considera con esta capacidad que, por otro lado, legalmente sí tienen. Ahora bien, sin duda los internos están en una posición que les hace observadores y protagonistas de las limitaciones prácticas con las que tropieza la actividad de los JVP. En cualquier caso, no se trataba de que realizaran un dictamen técnico sobre la capacidad de este tipo de juzgados, sino de medir la percepción que tienen los presos de su fuerza real.

El Cuadro 2 nos muestra que un 46% de los internos considera que tienen *mucho capacidad*; un 22% una *capacidad media*, que podríamos valorar como suficiente; y, finalmente, un 24% nos responde diciendo que *poca capacidad*.

Cuadro 2		
¿Qué capacidad efectiva cree usted que tienen los JVP ante instituciones penitenciarias?		
	Porcentaje de presos	
Mucha capacidad	46	68
Una capacidad media	22	
Poca capacidad	24	24
No sabe / no contesta	8	
Fuente: <i>Encuesta JVP, CGPJ.</i>		

III. Valoración global de los juzgados de vigilancia penitenciaria

Los presos entrevistados valoran con una puntuación media del 4,77 el servicio de los JVP. En el Cuadro 3 se ofrecen como contraste las puntuaciones que han hecho los usuarios de otros tipos de juzgados. Pues bien, los JVP no son los peor valorados y sí lo son los juzgados de lo penal (11). A la vista de todas las valoraciones, podemos decir que inicialmente los internos tienen una consideración baja, pero no mala, de la actividad de los JVP.

Esta cuestión se complementa con una pregunta sobre si la calidad del servicio ha sido mejor o peor de lo que ellos esperaban obtener antes de acudir, en este caso, a los JVP. Los datos se exponen en el Cuadro 4 y nos muestran una proporción estimable de internos frustrados con los JVP.

Un 39% de ellos ha dicho que la calidad ha sido peor de lo que esperaba, un porcentaje muy lejano al 12% que se ha obtenido entre los usuarios del resto de juzgados.

Cuadro 3	
¿Qué puntuación le daría usted a los JVP? Utilice una escala de 0 a 10, en la que 0 significa que el servicio ha sido muy malo y 10 que ha sido excelente o muy bueno	
	2003
Puntuación media de los presos a los JVP	4,77
Puntuación media del resto de usuarios a sus juzgados	4,90
Orden jurisdiccional (tipo de juicio):	
- Juicio de faltas	4,98
- Civil familia	4,90
- Civil general	4,95
- Penal	4,47
- Contencioso-administrativo	5,56

- Social	4,82
Fuente: Encuesta JVP, CGPJ, elaboración propia.	

Cuadro 4				
¿Y esta calidad del servicio ha sido...?				
	Mejor	Igual	Peor	Sin opinión
Valoración de usuarios presos	20	32	39	7
Valoración del resto de usuarios (media de todos)	19	64	12	4
Orden jurisdiccional (tipo de juicio):				
- De faltas	16	64	15	6
- De familia	17	63	13	7
- Civil general	17	67	11	7
- Penal	15	67	15	3
- Contencioso-administrativo	25	61	9	5
- Social	23	63	12	2
Fuente: Encuesta JVP, CGPJ.				

IV. ¿Han mejorado o han empeorado?

En todas las encuestas a usuarios de la Administración de Justicia, aprovechamos aquellos entrevistados que habían tenido contactos anteriores con los tribunales y les preguntamos si comparando con el pasado creen que el servicio ha mejorado o ha empeorado.

Un 58% de los internos sí había tenido contacto con los JVP antes del período sobre el se realizaba la encuesta, el último año; pues bien, un 32% nos ha indicado que han mejorado; un 40% que siguen igual y un 21% que han empeorado, véase el Cuadro 5.

Ahora, son los presos los que en mayor proporción declaran que el servicio de justicia –en su caso, los JVP– ha mejorado, aunque, también, son los que en mayor porcentaje declaran que ha empeorado. Con todo, los datos del Cuadro 5 nos indican que son más los que observan mejora que los críticos.

Cuadro 5			
Evolución del funcionamiento de la Justicia			
Preguntas que se han realizado a cada uno de los tres colectivos:			
– Presos: ¿Había tenido usted contacto, antes del último año, con los JVP? (58%)			
– Resto de usuarios (48% de los entrevistados): ¿Y en contraste con las veces anteriores, diría usted que el funcionamiento de los tribunales de justicia...?			
– Población general: «En comparación con hace dos o tres años, ¿diría usted que en España, en conjunto, el funcionamiento de los tribunales de justicia ha mejorado, ha empeorado o sigue más o menos igual?»			
	Presos	Resto de usuarios	Población general
	2003	2003	2002
- Ha mejorado	32	19	21
- Sigue igual	40	64	55
- Ha empeorado	21	12	17
- Sin opinión	7	4	7
Fuente: Encuesta JVP, CGPJ			

V. Los juzgados de vigilancia penitenciaria durante la libertad condicional

Una de las tareas más delicadas para los JVP es el seguimiento de los reclusos que se benefician de un permiso o de la libertad condicional. Estamos ante la dificultad de controlar sin perjudicar, ni estigmatizar, a los internos que están en «la calle».

Un 13% de los entrevistados había disfrutado de algún permiso y un 24% de períodos de libertad condicional. A los primeros, se les pidió que valoraran en una escala del cero al diez (en la que cero es muy mal y diez muy bien) el trato recibido por el JVP; la puntuación media ha sido del 6,70. Una cifra que podemos apuntar como excelente.

Al segundo grupo, los de la libertad condicional, se les preguntó concretamente por la discreción por parte del juzgado de vigilancia penitenciaria, véase el Cuadro 6. Los resultados son francamente

buenos, ocho de cada diez reclusos que han vivido esta situación, libertad condicional, califican a los JVP como discretos.

Por contra, sólo uno de cada diez valora su actividad como insatisfactoria.

Cuadro 6	
En este período, [libertad condicional], ¿cómo calificaría la actividad de los JVP en cuanto a su discreción para no hacer publicidad de su situación?	
	Porcentaje
Satisfactoria	82
Insatisfactoria	10
No sabe	6
No contesta	2
Fuente: <i>Encuesta JVP, CGPJ</i>	

VI. Los plazos de respuesta y responsabilidades sobre las demoras

Para la inmensa mayoría de los presos, el tiempo que se toman los JVP para responder sus recursos es excesivo, *respuesta lenta o muy lenta*, un 62%.

Por supuesto, estamos hablando de una valoración subjetiva, pero esto no puede ocultar una demanda real que no es satisfecha por ese 62% de los usuarios de los JVP.

Cuadro 7		
Ahora, queremos que piense y valore la rapidez de respuesta por parte de los JVP cuando se pide su intervención:		
<i>(Evaluación de las duraciones por parte de los dos perfiles de usuarios, adaptando las categorías del resto de usuarios a las de los presos.)</i>		
	Porcentajes	
	Presos	Otros usuarios
Muy rápidos o rápidos	12	10
Normal, ni rápidos ni lentos	23	28
Lentos	35	21
Muy lentos	27	38
Fuente: <i>Encuesta JVP, CGPJ</i>		

A los entrevistados que han declarado que la respuesta de los JVP era *lenta o muy lenta* se les ha preguntado a quién consideraban responsable de esa demora. El Cuadro 8 nos muestra que el 29% señala a la Administración de Justicia, y el 27% a Instituciones penitenciarias, lo que suma un 46%. En tercer lugar, mencionan al exceso de trabajo de los JVP un 17%.

Cuadro 8	
¿Y cuál cree usted que ha sido el principal responsable de esa demora?	
	Porcentaje de presos
La Administración de Justicia	29
Instituciones penitenciarias	27
El exceso de trabajo para los JVP	17
Las leyes procesales	6
La burocracia	4
El juez	3
La complejidad del asunto	2
Fuente: <i>Encuesta JVP, CGPJ</i>	

VII. El trato recibido

El trato es uno de los factores con más peso a la hora de evaluar la calidad total de un servicio público o privado (12). El Cuadro 9 nos permite ver que la mayoría de los presos declara haber sido tratado *bien o muy bien* por los funcionarios, los secretarios judiciales o los jueces de vigilancia penitenciaria, un 68%, un 66% y un 60%, respectivamente. Sin embargo, estamos ante porcentajes a los que

todavía les queda un largo trecho por recorrer, por lo menos deben alcanzar los porcentajes de los usuarios de otros juzgados, véase Cuadro 9.

CUADRO 9						
Por favor, ¿cómo calificaría la atención y el trato que le han dado a usted en el juzgado los funcionarios? ¿Y el secretario? ¿Y el juez?						
	Funcionarios		Secretarios		Jueces	
	Presos	Usuarios	Presos	Usuarios	Presos	Usuarios
Muy buena	5	9	6	9	7	10
Buena	63	70	60	64	53	65
Mala	13	7	9	6	22	8
Muy mala	4	1	3	1	6	3
No ha estado con...	12	—	19	—	8	—

Fuente: Encuesta JVP, CGPJ

Sin duda, la cifra más importante es la que se refleja en las dos últimas columnas del Cuadro 9 que hacen referencia a los titulares de los juzgados. Para profundizar en su análisis, se ofrece el Cuadro 10, en el que se exponen las apreciaciones de diferentes colectivos de usuarios. Pues bien, tal como cabía esperar, los usuarios que han participado en procesos judiciales como *denunciados o acusados* también se muestran críticos en un porcentaje, claramente, superior que el resto de usuarios.

Cuadro 10						
Por favor, ¿cómo calificaría la atención y el trato que le ha dado a usted en el juzgado el juez?						
	Muy bueno	Bueno	Muy bueno + Bueno	Malo	Muy malo	No ha estado con...
Presos	7	53	60	22	6	8
Resto de usuarios global:	10	65	75	8	3	10
Participación como:						
- Denunciante	9	70	79	7	2	8
- Denunciado	9	60	69	15	5	4
- Testigo	9	67	76	6	2	10
- Testigo y víctima	9	73	82	6	1	5
- Responsable civil	3	74	77	6	0	17
- Acusado	7	66	73	15	4	6
- Demandante	10	64	74	8	2	11
- Demandado	11	63	74	8	3	9

Fuente: Encuesta JVP, CGPJ, elaboración propia.

VIII. Sobre la inmediatez en este ámbito

Aunque legalmente no podemos equiparar la petición de una entrevista con el juez con el concepto de inmediatez, en la práctica, y teniendo en cuenta las especiales circunstancias de los internos, sí creemos que se puede contrastar la inmediatez en un proceso civil o penal con la petición de un preso de ver al juez de vigilancia penitenciaria.

El 72% de los internos declara que en alguna ocasión han querido entrevistarse con el juez de vigilancia penitenciaria. Un 84% de ellos dice que lo consiguió, y el 16% restante ha declarado que esta entrevista no la consiguió. Pues bien, en la medida que esta comparación –inmediatez y entrevista– sea pertinente, los datos del Cuadro 11 serán significativos. En el supuesto de que la comparación se pueda realizar, sólo cabe decir que la inmediatez en el ámbito de la vigilancia penitenciaria es abrumadora en contraste con lo que ocurre en el resto de escenarios judiciales.

CUADRO	11
¿En alguna ocasión ha necesitado entrevistarse o pedir audiencia con el juez de vigilancia penitenciaria?	
Cuando ha acudido al juzgado, ¿ha realizado alguna gestión ante el juez o ha estado en su presencia?	

(Resto de usuarios)		
	SÍ	NO
Presos que han pedido audiencia y lo han conseguido	84	16
Resto de usuarios (Inmediación)	19	79
Participación como:		
- Denunciante	18	81
- Denunciado	18	81
- Testigo	15	84
- Testigo y víctima	28	71
- Responsable civil	20	77
- Acusado	31	68
- Demandante	19	79
- Demandado	19	79

Fuente: Encuesta JVP, CGPJ

IX. Percepción de amparo por parte de los jueces de vigilancia penitenciaria

Por descontado, estamos ante una pregunta que refleja una sensación personal que no puede utilizarse como instrumento para evaluar la legalidad de la conducta de los titulares de los JVP. Con todo, sí estamos ante un indicador que apunta a la esencia ontológica del los JVP.

Los datos que se observan en el Cuadro 12 nos muestran gran diferencia entre los presos y los porcentajes globales del resto de usuarios. Por ejemplo, sólo un 39% de los presos declara que se ha sentido muy amparado, frente al 65% del resto de usuarios.

Sin embargo, cuando comparamos a los presos con perfiles como los denunciados, observamos que apenas les separa un punto porcentual. En este sentido, para bien y para mal, no debemos olvidar que el juez o el magistrado para muchos usuarios es la encarnación viva de la Administración de Justicia.

Por lo tanto, si esta institución es la que los llama a rendir cuentas (denunciados y demandados) o, aún peor, es la que les ha condenado a la privación de libertad, la sensación de amparo que puede producir un juez de vigilancia penitenciaria se encuentra con un gran obstáculo previo de enorme magnitud en este tipo de usuario.

Los resultados, por tanto, no son negativos, dado que son más los presos que se sienten muy amparados, un 39%, o algo amparados, un 16%, que aquellos que se sienten completamente desamparados en sus derechos, un 24%.

CUADRO 12			
En las ocasiones que ha estado ante el juez ¿en qué medida ha sentido usted amparados sus derechos? (Han estado en presencia del juez)			
Porcentajes totales	Mucho	Poco	Nada
Presos	39	16	24
Resto de usuarios	65	18	14
Por orden jurisdiccional			
- De faltas	45	27	26
- De familia	63	17	15
- Civil general	69	12	14
- Penal	69	16	13
- Contencioso-administrativo	73	19	4
- Social	64	18	15
Participación como:			
- Denunciante	55	16	26
- Denunciado	40	27	30
- Testigo	67	16	13
- Testigo y víctima	70	14	17
- Responsable civil	86	0	0
- Acusado	66	21	12
- Demandante	67	17	11

- Demandado	64	18	14
Fuente: Encuesta JVP, CGPJ			

Notas:

(1) En la actualidad, sirve como Letrado Jefe de la Sección de Estudios Sociológicos y Estadísticos del CGPJ (juanjose.garcia@cgpj.es).

(2) Esta incorporación ha sido una sugerencia del equipo de investigación al que finalmente se le adjudicó la realización de las encuestas a usuarios en el año 2003: el profesor José Juan Toharia y el autor de este trabajo.

(3) La bibliografía sobre las condiciones de vida en las cárceles es muy amplia, nosotros recomendamos dos trabajos: CARLOS RÍOS MARTÍN, J., y CABRERA CABRERA, P. J., *Mil voces presas*, Madrid, 1998, Universidad Pontificia Comillas; ídem, *Mirando el abismo: el régimen cerrado*, Madrid, 2002, Universidad Pontificia Comillas-Fundación Santa María.

(4) Concretamente la población de referencia ha sido los internos que tenían el segundo grado, el ordinario, por ser los que con mayor frecuencia utilizan los juzgados de vigilancia penitenciaria.

(5) La primera encuesta a usuarios de la Administración de Justicia la encargó el CGPJ para la elaboración del Libro Blanco de la Justicia, vid. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J. J., *Libro Blanco de la Justicia Anexos*, Madrid, 1997, CGPJ, pgs. 176-194. La segunda se realizó en el año 2001, vid. ídem, «La satisfacción de los usuarios con la actividad de los tribunales de justicia», *Revista del Poder Judicial*, 66, 2002 segundo trimestre, pgs. 459-512. Y, desde una perspectiva complementaria, vid. ídem, *Para medir la calidad de la Justicia (I): abogados*, Documento de Trabajo nº 3/2003, 2003, Fundación BBVA.

(6) Este tema lo hemos desarrollado en: GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J. J., «La calidad de los Tribunales de lo Social: valoración realizada por los abogados habitualmente litigantes en esta jurisdicción», *Revista de Derecho Social*, 21, enero-marzo 2003, pgs. 225-242.

(7) Vid. La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia (www.mju.es)

(8) Vid. MAP (2000): *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

(9) Ficha técnica de la encuesta: 203 entrevistas distribuidas proporcionalmente por comunidades autónomas (excepto Cataluña) según listado proporcionado por el Ministerio del Interior, Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Con selección aleatoria dentro de los centros penitenciarios. La recogida de la información ha sido con entrevista personal mediante cuestionario estructurado y precodificado (algunas preguntas abiertas) administrado en los centros penitenciarios con una duración estimada de 20 minutos. Asumiendo los criterios y principios del muestreo aleatorio simple, para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas) y en la hipótesis más desfavorable ($p=q=50$), el error de muestreo sería +7%.

(10) Todos los datos que se van a exponer tienen como fuente la «Encuesta Juzgados de Vigilancia Penitenciaria» o la «Encuesta a usuarios en general», ambas del CGPJ, año 2003.

(11) La evaluación de todos los juzgados menos los JVP se ha realizado a la salida de los juicios, antes de conocer el contenido de las sentencias.

(12) Vid. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, «Para medir la calidad de la Justicia...», *op. cit.*, 2003.