

# BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Año LXXIII

Núm. 2.220

Junio de 2019

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS  
HUMANOS Y RECOMENDACIONES DE LOS COMITÉS  
DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS



TRADUCCIÓN REALIZADA POR EL EQUIPO DE TRADUCCIÓN DE LA  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS

Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el  
inglés y el francés, en los que se publican las sentencias, decisiones y  
cualquier otra documentación

### SECCIÓN TERCERA

#### DECISIÓN

Demanda no 66498/17

Jorge FRAILE ITURRALDE v. España

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección tercera), reunido el 7 de mayo de 2019 en Sala compuesta por:

Vincent A. De Gaetano, *Presidente*,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Dmitry Dedov,

Branko Lubarda,

Alena Poláčeková,

María Elósegui,

Gilberto Felici, *jueces*,

y Stephen Phillips, *Secretario de Sección*,

Vista la demanda anteriormente citada presentada el 1 de septiembre de 2017

Tras haber deliberado, dicta la siguiente decisión:

## ANTECEDENTES DE HECHO

El demandante, Jorge Fraile Iturralde, de nacionalidad española y nacido en 1970 está cumpliendo condena en el Centro Penitenciario de Badajoz. Estuvo representado ante el Tribunal por I. Goioaga Llano, abogado en ejercicio en Bilbao.

### A. Circunstancias del caso

El relato de los hechos, tal como han sido presentados por el demandante, puede resumirse como sigue.

1. El demandante fue condenado por causar estragos, posesión de explosivos, almacenamiento de armas y colaboración con banda armada (ETA). Fue condenado a 25 años de cárcel. Desde 1998 está encarcelado, y desde el 3 de junio de 2010 cumple condena en el Centro Penitenciario de Badajoz — situado a unos 700 km de su domicilio familiar.

2. El 11 de diciembre de 2015, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, órgano adscrito al Ministerio del Interior, decidió mantener al demandante en la calificación de primer grado (régimen cerrado) a la vista de su comportamiento, los lazos mantenidos con las actividades delictivas de la organización terrorista (ETA) que todavía no se había disuelto, y sus dilatados antecedentes penales. Las autoridades resolvieron mantener al demandante en la cárcel de Badajoz. La resolución disponía expresamente que el demandante podía recurrir ante el Juzgado Central de Vigilancia la decisión de mantenerlo en la calificación de primer grado y que podía interponer un recurso de alzada ante el Ministro del Interior contra la decisión de mantenerle en el Centro Penitenciario de Badajoz de conformidad con los artículos 14 y 115 de la Ley 30/1992. El demandante no recurrió.

3. El 16 de febrero de 2016, el demandante recurrió ante el juzgado responsable de ejecutar las penas privativas de libertad y de vigilancia penitenciaria (el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria) en relación con los efectos de la decisión de mantenerle en el Centro Penitenciario de Badajoz — es decir, la negativa por parte de las autoridades de permitirle cumplir su condena en el centro más próximo a su domicilio familiar. El recurso impugnaba únicamente su internamiento en el Centro Penitenciario de Badajoz (no la decisión de mantener la clasificación de primer grado). Alegó que se habían vulnerado varios derechos fundamentales y penitenciarios, incluyendo su derecho al respeto a su vida familiar. El demandante aludió a la distancia (700 km) entre el Centro Penitenciario de Badajoz y su domicilio familiar en Durango, en la provincia de Vizcaya, y alegó que un viaje tan largo resultaba muy penoso para su esposa y su hija de cinco años, y que sus padres no podían visitarle a causa de su avanzada edad y por motivos de salud.

4. El 18 de abril de 2016, el Juzgado desestimó el recurso. Remitiéndose a la jurisprudencia de los tribunales nacionales (véanse los apartados 12 y 13 más abajo), el Juzgado aclaró en primer lugar que en virtud del artículo 79 de la Ley General Penitenciaria y del artículo 31 del Reglamento Penitenciario (véanse los apartados 9 y 10 supra), la competencia para decidir el destino o traslado de reclusos a los distintos establecimientos penitenciarios corresponde exclusivamente a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Dicha decisión está en cualquier caso sujeta a revisión judicial por parte de los tribunales administrativos. El Juzgado, sin embargo, señaló que el demandante no había agotado los recursos administrativos disponibles en contra de su traslado. A pesar de ello, el Juzgado indicó que tenía competencia para salvaguardar los derechos de los penados (artículo 76 de la Ley General Penitenciaria), y que por tanto podía con carácter excepcional revisar una decisión sobre el traslado penitenciario en caso de que se demostrara que dicha decisión hubiera infringido manifiestamente los derechos fundamentales o penitenciarios del recluso y que dicha infracción podía ser subsanada mediante un traslado penitenciario.

Al respecto, teniendo en cuenta el limitado ámbito del procedimiento y tras un examen de las circunstancias particulares del demandante (sobre todo en cuanto a su contacto con familiares directos y amigos), el Juzgado llegó a la conclusión de que no se había demostrado que se hubieran producido las supuestas vulneraciones de sus derechos, y que el hecho de que el demandante tuviera que cumplir condena en un establecimiento diferente al de su elección no suponía un trato inhumano o degradante. El juzgado fundamentó su decisión en los siguientes motivos:

"En relación con su comunicación con el exterior y a la vista del informe penitenciario, el demandante mantiene comunicaciones regulares escritas y orales, de carácter especial y por teléfono. Así, el informe de la prisión declara:

"El recluso en cuestión ha mantenido una relación fluida con sus familiares, amigos y con consultores profesionales durante los últimos dos años (...).

— Cartas: durante el período de tiempo en cuestión, el demandante ha recibido o enviado regularmente más de 100 cartas, especialmente de su esposa (...).

— Contacto ordinario: según obra en nuestro expediente, el demandante mantiene contacto una media de tres veces mensuales.

— Contacto especial: mensualmente el demandante recibe visitas las dos veces al mes autorizadas por el Reglamento Penitenciario vigente. Disfruta de una visita conyugal de su esposa y una visita familiar. En cuanto al contacto con su familia, además de su esposa y su hija, también lo visitan hermanos, cuñados, sobrinos, suegros, etc. Además de las dos visitas especiales antes mencionadas, este recluso

disfruta de una visita especial a efectos de convivencia cada tres meses por parte de su esposa y de su hija.

– Abogados: en los dos últimos años, este recluso se ha comunicado con los abogados encargados de su defensa, sin que se produzca ningún tipo de incidente, cada vez que ha pedido permiso para hacerlo.

– Teléfono: el demandante suele agotar el número de llamadas telefónicas autorizadas semanalmente (actualmente diez), por lo que ha realizado unas 800 llamadas telefónicas durante el citado período de dos años".

5. El demandante recurrió la decisión anteriormente mencionada, recurso que fue inadmitido el 7 de junio de 2016 por la Audiencia Nacional. La Audiencia en primer lugar —en idénticos términos a los utilizados en el literal de la decisión en primera instancia— mencionó el limitado alcance de la revisión judicial de los traslados penitenciarios en dicho procedimiento, indicando que el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria disponía de competencia para salvaguardar los derechos fundamentales y beneficios penitenciarios del referido recluso.

El juzgado señaló que las autoridades penitenciarias contaban con competencia exclusiva para decidir el destino inicial y el traslado de reclusos — sin perjuicio de cualquier revisión judicial posterior— en base a las circunstancias específicas en relación con la organización de los centros penitenciarios del país y las circunstancias personales del recluso. Debían tenerse en cuenta factores como la disponibilidad material de los establecimientos penitenciarios, sus características y las directrices de política general penitenciaria en un momento dado (dependiendo de las circunstancias), en la medida en que la decisión se dictó de acuerdo con “las garantías, y dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las sentencias judiciales” (artículo 2 de la Ley General Penitenciaria). La Audiencia indicó que el régimen jurídico español no garantizaba a los reclusos el derecho a ubicarle o trasladarle a un centro penitenciario concreto o a cumplir su condena en establecimientos cerca de su lugar de residencia o el de su familia. Sostuvo que cualquier decisión de no trasladar a un recluso debía estar debidamente motivada y establecer los motivos en los que se fundaba; reiteró además que no se había dictado ninguna resolución administrativa firme en el presente asunto, no habiéndose agotado los recursos administrativos por parte del demandante.

La Audiencia declaró que no se había vulnerado ningún derecho fundamental ni se había infringido la jurisprudencia de este Tribunal. La Audiencia desestimó el recurso del demandante, sobre todo por sus antecedentes y por la información ya mencionada por el juzgado de primera instancia —sobre todo la referida a su comunicación con sus familiares cercanos y amigos, y a

las visitas realizadas por estos (véase apartado 4 supra). La Audiencia además rechazó las alegaciones del demandante de que su situación se produjo en el “marco de un tratamiento político colectivo”. Subrayó que las normas aplicables en la ejecución de condenas ordenaba el “tratamiento individualizado” de reclusos. La Audiencia señaló que el demandante había mantenido un comportamiento problemático habitual en la cárcel y que todavía seguía las instrucciones de la banda terrorista, indicando lo siguiente:

“Estamos ante un recluso condenado a veinticinco años de prisión por causar estragos, posesión de explosivos, almacenamiento de armas y colaboración con una organización terrorista (ETA). Se encuentra en prisión desde 1998, está clasificado en primer grado, y no ha disfrutado de permisos, a excepción del permiso extraordinario concedido para asistir al parto de su esposa en febrero de 2011. Se encuentra en el Centro Penitenciario de Badajoz desde el 3 de junio de 2010. Ha mostrado una actitud negativa —quebrantando las normas— con numerosos incidentes y por lo tanto se han seguido procedimientos disciplinarios, por seguir las directrices e instrucciones que los prisioneros reciben de la dirección del grupo terrorista controlando a los reclusos que, en prisión, siguen formando parte de la organización terrorista, una estructura que aún no se ha disuelto y que no ha entregado las armas ni los explosivos de que disponen (...)

(...) si bien es cierto que, según los principios constitucionales, la ejecución de las penas privativas de libertad tiene por objeto la reinserción y, por lo tanto, dicha ejecución requiere un trato individualizado con ese fin; .... sólo si la ejecución de una pena en un centro penitenciario cercano contribuye a o tiene por objeto su reinserción, sería necesario que la autoridad competente (la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias) acordara el traslado adecuado.... Sin embargo, .... puede darse la situación inversa, es decir, que el objetivo perseguido constitucionalmente es incompatible con la ejecución de la sentencia en cuestión en el centro penitenciario solicitado, como en el caso de la situación que se presenta con respecto a los reclusos condenados por delitos terroristas o relacionados con ETA mientras no se demuestre su desvinculación de la organización terrorista, en la medida en que la ruptura de los vínculos es precisamente lo que se pretende o se implica mediante su reinserción; dicha situación no se ha producido en el presente caso”.

La Audiencia se refirió igualmente a la jurisprudencia de este Tribunal en relación con la ubicación y traslado de reclusos —en concreto, en los asuntos *Khodorkovskiy y Lebedev v. Rusia* (nº 11082/06 y 13772/05, de 25 de julio de 2013) y *Vintman v. Ucrania* (nº 28403/05, de 23 de octubre de 2014). La Audiencia señaló que a pesar de que la norma general era que los reclusos se ubicasen en los establecimientos penitenciarios más cercanos a su residencia —como se desprende del artículo 12 de la Ley General Penitenciaria, que indica la necesidad de evitar el desarraigo social de los penados— podrían

existir motivos que justificasen la ubicación de los reclusos en otros establecimientos. En los casos relacionados con la delincuencia organizada o el terrorismo —como en el presente asunto— cualquier desviación de la norma general se justifica mediante la necesidad de evitar la concentración excesiva de miembros de la misma organización en el mismo centro penitenciario, en el caso de que dicha concentración permitiese que la organización continuase ejerciendo control sobre sus miembros.

Finalmente, como conclusión, la Audiencia reiteró los vínculos existentes entre el demandante y la banda terrorista ETA y declaró lo siguiente respecto a la política penitenciaria de los condenados por delitos terroristas:

“una política inicial de concentración de reclusos terroristas en determinados centros penitenciarios .... llevó a dichos reclusos a establecer fuertes vínculos y cohesión entre sí, presionando a la dirección de cada centro para que impusiera un determinado régimen dentro de sus respectivos centros; en el año 1987 las autoridades penitenciarias iniciaron la política de dispersión de reclusos terroristas por diversos centros penitenciarios españoles, que se ha mantenido hasta la actualidad. El objetivo principal de esta política de dispersión era romper los vínculos entre los miembros de las organizaciones terroristas tanto con las propias organizaciones como con las asociaciones y grupos relacionados..., facilitando así su abandono de la organización terrorista y, en última instancia, su reinserción social, permitiéndoles romper los vínculos con ellas”.

En la actualidad, ante acontecimientos sociales como el cese definitivo de la actividad armada (sin disolverse ni cesar completamente sus acciones), esta política se ha modificado, permitiendo una especie de reagrupamiento controlado de algunos de los reclusos que han roto sus vínculos con la organización terrorista.... siempre que “reconozcan y reparen a las víctimas y se sometan a reinserción social”, facilitando así su acceso a las prestaciones penitenciarias, sobre la base del artículo 72.6 de la Ley General Penitenciaria, a diferencia de aquellos reclusos que hayan decidido .... continuar con los postulados de la organización terrorista, no reconociendo a sus víctimas y, por lo tanto, no rompiendo con su pasado delictivo, como ha quedado demostrado con respecto al demandante....”. Además, la prisión en sí misma.... considera que dicha solicitud se ha hecho en el marco de una estrategia colectiva diseñada por la dirección de la organización terrorista ETA, como se había anunciado anteriormente en los medios de comunicación.

En general, la política penitenciaria reconoce la necesidad de que los reclusos residan en establecimientos próximos a su familia y amigos, ya que eso significa con frecuencia, aunque no siempre, impedir su desarraigo social. Pero esta regla general a menudo se ve limitada por diversas consideraciones, incluida la necesidad de conceder el debido respeto a la dignidad de las víctimas, que se vería vulnerada si sus victimarios residieran en centros cercanos. El derecho del personal penitenciario a la seguridad (en el pasado fueron blanco de ataques por parte de la

organización terrorista ETA) y el derecho de los reclusos a la resocialización, en particular de aquellos que expresan una voluntad seria de distanciarse de los dictados de los líderes terroristas, también pueden verse afectados.

La concentración de reclusos de ETA en determinadas cárceles perturbaría con frecuencia la seguridad de esas cárceles y obstaculizaría la reinserción social de los reclusos que han optado por cortar los vínculos con dicha organización terrorista.... Por lo tanto, su ubicación en diferentes prisiones está justificada por los requisitos de tratamiento penitenciario... La concentración masiva de reclusos condenados por delitos organizados .... rara vez facilita la resocialización; todo lo contrario, como lo demuestra la política inicial de reagrupación en este caso”.

6. El auto de la Audiencia Nacional contenía un voto particular de un juez (de entre una formación de seis jueces), que sostuvo que se debía haber destinado al demandante al centro penitenciario más próximo a su residencia familiar o situado a una distancia razonable de su domicilio. En resumen, el voto particular se basó en los siguientes motivos: a) los reclusos tienen derecho a cumplir su condena en un centro penitenciario situada lo más cerca posible de su domicilio familiar; b) en ausencia de fundamento jurídico, las autoridades penitenciarias no pueden de forma sistemática y general alejar a los reclusos de un determinado grado en razón del carácter del delito cometido; c) la ubicación del demandante lejos de su familia vulneraba su derecho al respeto de su vida familiar, amparado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y d) no se puede considerar que dicha ubicación constituya un tratamiento con el fin de reeducarlo y reinsertarlo socialmente.

7. Finalmente, el demandante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, invocando la infracción de los artículos 15 (prohibición de la tortura), 18 (derecho a la intimidad personal y familiar) y 25 (principio de legalidad) de la Constitución española. Mediante providencia de 10 de marzo de 2017, el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso por la “ausencia manifiesta” de vulneración de los derechos fundamentales en el ámbito del recurso de amparo, de conformidad con los artículos 44.1 y 50.1.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.



## **B. Derecho y jurisprudencia internas pertinentes**

8. Las disposiciones pertinentes de la Constitución establecen lo siguiente:

### Artículo 25

“2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”.

9. Las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica 1/1989, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en vigor en el momento de los hechos, establecen lo siguiente:

### Artículo 1

Las instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, reclusos y penados.

### Artículo 2

La actividad penitenciaria se desarrollará con las garantías y dentro de los límites establecidos por la Ley, los reglamentos y las sentencias judiciales.

### Artículo 3

La actividad penitenciaria se ejercerá respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza.

### Artículo 12

1. La ubicación de los establecimientos será fijada por la administración penitenciaria dentro de las áreas territoriales que se designen. En todo caso, se procurará que cada una cuente con el número suficiente de aquéllos para satisfacer las necesidades penitenciarias y evitar el desarraigo social de los penados.

## Artículo 72

6. Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el recluso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”.

## Artículo 79

Corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia [actualmente, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dependiente del Ministerio del Interior] la dirección, organización e inspección de las instituciones que se regulan en la presente Ley”.

10. Las disposiciones pertinentes del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, en vigor en el momento de los hechos, establecen lo siguiente:

## Artículo 3

3. (...) la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas.

## Artículo 4

1. La actividad penitenciaria se ejercerá respetando la personalidad de los internos y los derechos e intereses legítimos de los mismos no afectados por la condena, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión, opinión, nacionalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. En consecuencia, los internos tendrán los siguientes derechos:

c) Derecho al ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, salvo cuando fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena.

#### Artículo 31

1. Conforme a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, el centro directivo tiene competencia exclusiva para decidir, con carácter ordinario o extraordinario, la clasificación y destino de los reclusos en los distintos establecimientos penitenciarios (...).

#### Artículo 42

Las comunicaciones orales de los internos se ajustarán a las siguientes normas:

(...)

Las dificultades en los desplazamientos de los familiares se tendrán en cuenta en la organización de las visitas

#### Artículo 74

1. El régimen ordinario se aplicará a los penados clasificados en segundo grado, a los penados sin clasificar y a los detenidos y reclusos.

2. El régimen abierto se aplicará a los penados clasificados en tercer grado que puedan continuar su tratamiento en régimen de semilibertad.

3. El régimen cerrado se aplicará a los penados clasificados en primer grado por su peligrosidad extrema o manifiesta inadaptación a los regímenes comunes anteriores y a los preventivos en quienes concurren idénticas circunstancias.

11. El artículo 90 del Código Penal (modificado por Ley Orgánica 1/2015) regula la libertad condicional. El apartado octavo de esa disposición está redactado en términos parecidos a los del artículo 72.6 de la Ley General Penitenciaria. Establece que los penados por delitos de terrorismo sólo pueden obtener la libertad condicional si han demostrado de forma inequívoca su rechazo a los objetivos y medios terroristas y han cooperado activamente con las autoridades. Podrá adoptar la forma de declaración expresa rechazando los delitos cometidos y renunciando a la violencia, junto a una petición explícita a sus víctimas para obtener su perdón, o informes técnicos mostrando que el recluso realmente se ha desvinculado de la organización terrorista.

12. La sentencia 138/1986, de 7 de noviembre, dictada por el Tribunal Constitucional establecía que la competencia para decidir el traslado de reclusos pertenece a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Dichas decisiones por tanto son recurribles administrativamente y, una vez agotada dicha vía, judicialmente por parte de juzgados administrativos (a diferencia del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria). El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción ha aseverado en diversas ocasiones que desde el momento en que las autoridades penitenciarias disponen de competencia para organizar los establecimientos penitenciarios, gestionar sus actividades y determinar su ubicación, forma parte de sus funciones distribuir a los reclusos en dichos establecimientos, en especial considerando que las autoridades penitenciarias deben tener debidamente en cuenta las características de los establecimientos penitenciarios y su disponibilidad (véanse, por ejemplo, las sentencias de 5 de diciembre de 1986, de 8 de julio de 1991, de 15 de octubre de 2002, de 13 de octubre de 2004 y de 29 de mayo de 2012).

13. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha reiterado mediante sentencias de 24 de julio de 2013 (nº 599/2013, 600/2013 y 607/2013), de 8 de marzo de 2013 (nº 347/2013 y 348/2013) y de 22 de enero de 2014 (nº 51/2014) que el ordenamiento jurídico español no otorga a los reclusos el derecho a ser destinados o trasladados a una cárcel concreta o a cumplir sus condenas en centros penitenciarios próximos a su propio domicilio o al de sus familiares. Cualquier decisión al respecto pertenece a las autoridades penitenciarias; dichas autoridades deben sopesar las circunstancias concretas respecto a la organización de los centros penitenciarios y las circunstancias personales del recluso. El Tribunal señaló que el tratamiento de cada recluso debía determinarse de forma individual.

### QUEJA

14. El demandante se quejó en virtud del artículo 8 del Convenio de que su ubicación en un Centro Penitenciario situado en Badajoz — a más de 700 km de distancia de su lugar de procedencia y de su domicilio familiar en Durango, en la provincia de Vizcaya— supone una injerencia arbitraria y desproporcionada con su derecho al respeto de su vida familiar. Se quejó de que un desplazamiento tan largo resultaba muy penoso para su esposa y su hija de cinco años —nacida cuando el demandante ya había iniciado el cumplimiento de su condena—, y que sus padres no podían visitarle a causa de su avanzada edad y por motivos de salud. El demandante además sostuvo que dicha injerencia con su derecho al respeto de su vida familiar no estaba prevista por la ley, y que con el fin de garantizar su derecho al respeto de su vida familiar, debería haber sido trasladado al centro penitenciario más cercano posible a su domicilio familiar. En su opinión, sus vínculos con la banda terrorista ETA no representaban riesgo alguno para el Estado ya que ETA cesó su actividad armada en 2011.

15. El demandante se quejó igualmente en virtud del artículo 6.1 del Convenio de que la providencia del Tribunal Constitucional inadmitiendo el recurso de

amparo fue arbitraria y excesivamente formalista. En su opinión, el Tribunal Constitucional aplicó arbitrariamente las reglas sobre la interposición y admisión de recursos, y su correspondiente interpretación excluyó el examen del recurso sobre el fondo, vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva.

## LEGISLACIÓN

### A. Supuesta vulneración del artículo 8 del Convenio

16. El demandante denuncia la vulneración de su derecho al respeto de su vida familiar a consecuencia de la denegación de su petición para ser trasladado a un centro penitenciario más próximo a su domicilio familiar. Se basó en el artículo 8 del Convenio que establece lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”

#### 1. Si existió una injerencia con los derechos del demandante del artículo 8

17. Toda detención implica por su naturaleza una limitación de la vida privada y familiar del recluso (véase, entre otras autoridades, *Khoroshenko v. Rusia* [GS], nº 41418/04, § 106, de 30 de junio de 2015; *Vintman v. Ucrania*, nº 28403/05, § 77, de 23 de octubre de 2014; y *Khodorkovskiy y Lebedev v. Rusia*, nº 11082/06 y 13772/05, § 835, de 25 de julio de 2013). Sería básicamente erróneo analizar todos y cada uno de los casos de detención tras una condena desde el punto de vista del artículo 8 y considerar la "legalidad" y la "proporcionalidad" de la pena de prisión como tal (véase *Jodorkovskiy y Lebedev*, citado anteriormente, § 835, y *Labaca Larrea y otros v. Francia* (dec.), nº 56710/13 y otros, § 41, de 7 de febrero de 2017).

18. El Convenio no otorga a los reclusos el derecho a elegir el centro penitenciario, y el hecho de que los reclusos estén separados de sus familias (y a alguna distancia de ellos) es una consecuencia inevitable de su reclusión (véase *Vintman*, anteriormente citado, § 78; *Rodzevillo v. Ucrania*, nº 38771/05, § 83, de 14 de enero de 2016; y *Polyakova y otros v. Rusia*, nº 35090/09 y otros 3, § 100, de 7 de marzo de 2017). No obstante, el encarcelamiento de una persona que está tan lejos de su familia que sus visitas se hacen muy difíciles o incluso imposibles puede en ocasiones suponer una injerencia en su vida familiar, ya que la posibilidad de que su familia les visite es esencial para mantener la vida familiar (véase *Vintman*, §

78, y *Rodzevillo*, § 83 —ambos citados anteriormente). Por tanto, es una parte esencial del derecho del recluso al respeto a su vida familiar que las autoridades penitenciarias le ayuden a mantener el contacto con su familia directa (véase, *inter alia*, *Messina v. Italia* (nº 2), nº 25498/94, § 61, de 28 de septiembre de 2000; *Vintman*, citado anteriormente, § 78; *Rodzevillo*, citado anteriormente, § 83; y *Polyakova y otros*, citado anteriormente, § 81).

19. Por tanto, destinar a un recluso a un centro penitenciario concreto puede eventualmente plantear un problema en virtud del artículo 8 si los efectos para la vida privada y familiar del demandante trascienden las dificultades y limitaciones “habituales” inherentes al concepto mismo de la reclusión (véase *Jodorkovskiy y Lebedev*, citado anteriormente, § 837; *Polyakova y otros*, citado anteriormente, § 81; y *Klibisz v. Polonia*, nº 2235/02, § 355, de 4 de octubre de 2016).

20. Este Tribunal señala que en *Labaca Larrea y otros* (anteriormente citado) no se le había proporcionado información específica sobre los problemas de los demandantes para mantener la relación con sus familiares, y este Tribunal constató que no se había producido injerencia alguna en su derecho al respeto de su vida familiar. La queja del demandante es su deseo de estar cerca de su familia y lo difícil que resulta para su esposa y su hija de 5 años desplazarse a Badajoz. Además, sus padres no pueden visitarle en la cárcel debido a su avanzada edad y por motivos de salud (véanse los apartados 3 y 14 supra).

El Tribunal declara que se ha producido una injerencia en el presente asunto que requiere analizar si se encuentra o no justificada en virtud del artículo 8.2 del Convenio.

2. Si la injerencia estuvo justificada en virtud del artículo 8.2

a) Si la injerencia estaba “prevista por la ley”.

21. La expresión “prevista por la ley” exige que la medida impugnada tenga algún fundamento en el derecho interno y sea compatible con el Estado de Derecho, que se menciona expresamente en el preámbulo del Convenio y es inherente al objeto y finalidad del artículo 8 del Convenio. La ley debe por tanto ser suficientemente accesible y previsible, es decir, debe formularse con suficiente precisión como para permitir que el individuo —en caso necesario con el adecuado asesoramiento— regule su conducta. Para que el derecho interno cumpla dichos requisitos debe permitir una protección jurídica adecuada contra la arbitrariedad y en consecuencia señale con suficiente claridad el ámbito de discrecionalidad del que disponen las autoridades competentes y su forma de ejercicio (*Polyakova y otros*, citado anteriormente, § 91, y los precedentes allí citados).

22. El demandante —encarcelado desde 1998— permanece recluido en el Centro Penitenciario de Badajoz desde el 3 de junio de 2010. El 11 de diciembre de 2015, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ordenó que el demandante mantuviera la calificación de primer grado (régimen cerrado), y permaneciera en el Centro Penitenciario de Badajoz. La decisión sobre la ubicación del demandante se adoptó de conformidad con el artículo 79 de la Ley General Penitenciaria y el artículo 31 del Reglamento Penitenciario, que establecen que las autoridades penitenciarias deciden el destino y traslado de los reclusos. Dichas normas son accesibles y previsibles, y proporcionan garantías específicas. En especial, el derecho interno prevé la posibilidad de interponer un recurso contra la decisión de internamiento, a saber, un recurso administrativo ante el Ministerio del Interior (véase el apartado 2 supra). Aunque la posibilidad de recurrir la decisión estaba explícitamente prevista en el auto de 11 de diciembre de 2015, el demandante no la recurrió y no aportó justificación alguna para no hacerlo. Un recurso podría haber sido objeto de revisión judicial por los tribunales administrativos (en particular el Tribunal Superior de Justicia) de conformidad con la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el marco de dichos procedimientos, los reclusos tienen derecho a que su caso se decida individualmente sobre la base de la legislación española pertinente: que la actividad penitenciaria se desarrolle de conformidad con las garantías establecidas por la ley, los reglamentos y las sentencias judiciales pertinentes (artículo 2 de la Ley General Penitenciaria); que los reclusos deben ser ubicados en establecimientos con vistas a evitar el desarraigo social de los penados (artículo 12 de la Ley General Penitenciaria); que la vida en prisión debe tomar como referencia la vida normal fuera de la cárcel, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento y favoreciendo los vínculos sociales (artículo 3 del Reglamento Penitenciario); y que las dificultades en los desplazamientos de los familiares se tendrán en cuenta en la organización de las visitas (artículo 42 del Reglamento Penitenciario). Toda decisión de no trasladar a un recluso debe estar debidamente motivada e indicar los motivos en los que se basa (véase el apartado 5 supra). Las resoluciones judiciales dictadas en primera instancia pueden ser revisadas por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional.

23. Se facilita un conjunto adicional de garantías mediante la posibilidad de que un recluso presente un recurso —como ha ocurrido en el presente asunto— ante el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria competente. Los Jueces de Vigilancia tienen competencia en la salvaguarda de derechos de los internos (artículo 76 de la Ley General Penitenciaria). Por tanto, el presente asunto se examinó en dos niveles jurisdiccionales, a saber, el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria en primera instancia y la Audiencia Nacional en apelación (véanse los apartados 4 y 5 supra). Además, el Tribunal

Constitucional puede revisar las resoluciones dictadas por juzgados y tribunales.

24. A este respecto, conviene recordar que corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales, en particular a los tribunales, interpretar y aplicar el Derecho interno. Salvo en caso de arbitrariedad o de irracionalidad manifiesta, no corresponde a este Tribunal cuestionar la interpretación del derecho interno por parte de los tribunales nacionales (véase, entre otros precedentes, *Radomilja y otros c. Croacia* [GS], nº 37685/10 y 22768/12, § 149, de 20 de marzo de 2018). En consecuencia, este Tribunal declara que la medida impugnada tiene su fundamento en el Derecho interno, que prevé un marco accesible y previsible en el que las decisiones sobre traslado entre centros penitenciarios se adoptan de forma individual. La ley ofrece cierto nivel de protección jurídica contra la injerencia arbitraria de las autoridades y prevé amplias salvaguardas para garantizar que las autoridades nacionales examinan los asuntos de forma individual basándose en criterios pertinentes.

25. Este Tribunal considera que la medida impugnada estaba “prevista por la ley” en el sentido del artículo 8 del Convenio.

**b) Si la injerencia perseguía un “objetivo legítimo”.**

26. El Tribunal desde el principio reitera que mejorar la disciplina y fomentar la buena conducta en la cárcel constituye un objetivo legítimo a la hora de restringir los derechos de un demandante en virtud del artículo 8 del Convenio, en especial cuando se rechaza una solicitud de traslado penitenciario, manteniendo así a un recluso lejos de su familia (véase *Vintman*, citado anteriormente, § 98). En el presente asunto, la Audiencia Nacional consideró que el traslado del demandante a una prisión más próxima a su familia habría reforzado sus vínculos con la organización terrorista ETA. Observó que el demandante con frecuencia se había comportado de forma problemática en la cárcel —comportamiento por el que había sido sancionado en numerosas ocasiones— y había seguido las instrucciones de la organización terrorista. El demandante no ha cuestionado esta afirmación; el Tribunal no ve ninguna razón para dudar de las conclusiones de los tribunales nacionales. Además, refiriéndose a la política penitenciaria en relación con los condenados por delitos de terrorismo —que tuvo como efecto la dispersión de los reclusos de ETA entre distintos centros penitenciarios—, la Audiencia Nacional sostuvo que la excepción a la norma general de que los reclusos deben residir en centros próximos a su familia y amigos estaba justificada por el objetivo de respetar la dignidad de las víctimas, que se sentirían ofendidas si los terroristas condenados permanecieran en centros próximos a ellas. La política tenía por objeto cortar los vínculos entre los reclusos afectados y la organización terrorista. El tribunal también observó que la concentración de reclusos de ETA en determinadas prisiones en el pasado suscitó preocupación



en materia de seguridad y permitió que la organización terrorista siguiera ejerciendo control sobre sus miembros encarcelados. Ello provocó que el personal penitenciario sufriese ataques (véase el apartado 5 supra).

27. El Tribunal considera que el objetivo de las autoridades españolas manteniendo al demandante en el Centro Penitenciario de Badajoz era garantizar la adecuada disciplina en las prisiones y aplicar su política con respecto a los reclusos de ETA. Acepta que la injerencia perseguía objetivos legítimos como la prevención del desorden y la delincuencia y la protección de los derechos y libertades de otros.

**c) Si la injerencia era proporcional a los objetivos legítimos.**

28. Este Tribunal recuerda una vez más que la solicitud del demandante de ser trasladado a un centro penitenciario más próximo a su domicilio familiar fue denegada sobre la base de una evaluación individual de su situación y de la política penitenciaria pertinente. Si bien este Tribunal ha aceptado que las autoridades nacionales deben gozar de un amplio margen de discrecionalidad en cuestiones relacionadas con la ejecución de las sentencias, la distribución de la población reclusa no debe quedar enteramente a discreción de los órganos administrativos. Los intereses de los reclusos en mantener al menos ciertos lazos familiares y sociales deben tenerse en cuenta eventualmente (véanse *Jodorkovskiy y Lebedev*, §§ 836-838 y 850, y *Rodzevillo*, § 83 — ambos citados anteriormente). Se ha reducido el margen de discrecionalidad permitido al Estado demandado a la hora de evaluar los límites permisibles de injerencia en la vida privada y familiar en el ámbito de la regulación del derecho de visitas de los reclusos (*Khoroshenko*, § 136, y *Polyakova y otros*, § 89— ambos citados anteriormente).

29. En primer lugar, este Tribunal observa que de los informes citados por los órganos jurisdiccionales nacionales (que el demandante no impugna) se desprende que el demandante ha mantenido contactos regulares con familiares cercanos. En especial, en los últimos dos años ha disfrutado de visitas frecuentes de su familia (tres visitas mensuales por término medio de familiares y amigos; una visita conyugal mensual de su esposa; una visita familiar mensual de su esposa, hija, hermanos y otros miembros de la familia; y al menos una visita de cohabitación cada tres meses de su esposa e hija). También ha recibido o enviado cartas regularmente (más de 100) y ha realizado diez llamadas telefónicas semanalmente (alrededor de 800 durante los dos años antes mencionado). El expediente también muestra que el demandante disfrutó de un permiso penitenciario "extraordinario" cuando su esposa dio a luz en febrero de 2011.

30. No hay pruebas de que los viajes que tuvieron que realizar sus familiares cercanos hayan planteado problemas insuperables o particularmente difíciles

(véase, *mutatis mutandis*, *Labaca Larrea y otros*, citado anteriormente, § 45). Este Tribunal observa que el demandante no ha demostrado cuándo fue la última vez que vio a sus padres (comparar *Vintman*, § 80, y *Polyakova y otros*, §§ 43 y 82 —ambos citados anteriormente) y no ha afirmado haber recibido menos visitas de amigos y miembros de la familia de las que habría recibido si hubiera estado más cerca de su residencia familiar (contraste *Khodorkovskiy y Lebedev*, citados anteriormente, § 838).

31. En este contexto, este Tribunal debe determinar si la injerencia relativamente limitada en el derecho del demandante al respeto de su vida familiar es compatible con los objetivos antes expuestos. Observa que la política penitenciaria que dio lugar a que al demandante no se le mantuviera cerca de su familia era una política que se aplicaba únicamente a un grupo limitado de reclusos, a saber, los que habían sido condenados por delitos de terrorismo (véase el apartado 5 *supra*). La política se concibió para cortar los vínculos entre los reclusos afectados y su entorno delictivo original, a fin de reducir al mínimo el riesgo de que mantuvieran contacto con organizaciones terroristas (véanse, *mutatis mutandis*, *Messina*, citado anteriormente, §§ 66-67, y *Enea v. Italia* [GS], n° 74912/01, § 126, de 17 de septiembre de 2009). Además, el Tribunal observa que los tribunales nacionales contemplaron la política penitenciaria teniendo en cuenta las circunstancias del momento, a saber, que ETA no se había disuelto, no había entregado las armas ni había abandonado completamente sus acciones, ya que el desmantelamiento completo de todas sus estructuras fue anunciado mediante una declaración el 3 de mayo de 2018. A este respecto, este Tribunal tiene en cuenta los cambios en la política penitenciaria derivados del cese de las actividades armadas de ETA —como señaló la Audiencia Nacional (véase el apartado 5 *supra*)— y la evaluación continua por parte de las autoridades de la evolución posterior a este respecto. Por último, este Tribunal señala que el demandante no ha renunciado a la organización terrorista ETA. Sólo aquellos reclusos que renuncian a sus vínculos con el terrorismo pueden clasificarse en el tercer grado (artículo 72 de la Ley General Penitenciaria).

32. Este Tribunal concluye que, teniendo en cuenta el limitado alcance de las consideraciones de política penitenciaria que se aplicaron en el caso del demandante, así como de la falta de pruebas de que los vínculos familiares y de amistad del demandante sufrieran de manera significativa, y teniendo en cuenta el margen de discrecionalidad de los Estados contratantes, este Tribunal considera que las limitaciones del derecho del demandante al respeto de su vida familiar no eran desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos.

33. De ello se deduce que la demanda está manifiestamente mal fundada y debe desestimarse, de conformidad con el artículo 35.3.a) y 4 del Convenio.

## B. Supuesta vulneración del artículo 6.1 del Convenio

34. El demandante alegó que la providencia del Tribunal Constitucional inadmitiendo su recurso de amparo era arbitrario y excesivamente formalista, vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva. Se basó en el artículo 6.1 del Convenio, cuyas disposiciones pertinentes establecen lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal”

35. El Tribunal se remite a los principios generales sobre la tutela judicial efectiva, tal como se ha establecido recientemente en el caso *Zubac c. Croacia* ([GS], nº 40160/12, §§ 76-82, de 5 de abril de 2018).

36. En cuanto a los hechos del presente asunto, este Tribunal señala que el caso del demandante fue examinado por dos instancias judiciales nacionales que ejercían plena competencia en la materia antes del procedimiento ante el Tribunal Constitucional, a saber, el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria en primera instancia y la Audiencia Nacional en apelación. Las decisiones judiciales no parecen arbitrarias ni manifiestamente irrazonables. El Tribunal recuerda asimismo que la función del Tribunal Constitucional y las particularidades del procedimiento, ya examinadas por este Tribunal en el asunto *Arribas Antón c. España* (nº 16563/11, de 20 de enero de 2015), permiten que las condiciones de admisibilidad de un recurso sobre fundamentos de Derecho sean más estrictas que las de un recurso ordinario. El Tribunal Constitucional consideró que el asunto reclamado no revelaba apariencia alguna de quebrantamiento de los derechos objeto del recurso de amparo, por lo que refrendó las conclusiones de los tribunales inferiores que habían desestimado las pretensiones del demandante

37. Este Tribunal reitera que, en el caso de los tribunales superiores, como el Tribunal Constitucional, basta con remitirse a las disposiciones legales que regulan dicho procedimiento cuando las cuestiones planteadas en la demanda no son de carácter fundamental o cuando no prospera el recurso de casación (véase *Gorou c. Grecia* (nº 2)[GS], nº 12686/03, § 41, de 20 de marzo de 2009; *Arribas Antón*, citado anteriormente, § 47; en relación con el Tribunal Constitucional Federal alemán, véase también *Greenpeace E.V. y otros v. Alemania* (nº 18215/06, de 12 de mayo de 2009; *John v. Alemania* (nº 15073/03, de 13 de febrero de 2007; y *Teuschler v. Alemania* (nº 47636/99, de 4 de octubre de 2001). Se aplica igualmente cuando, como en el presente asunto, el Tribunal Constitucional declara inadmisibles un recurso de amparo por remisión a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (véase *Arribas Antón*, citado anteriormente, § 48; *Almenara Alvarez v. España*, nº 16096/08, § 27, de 25 de octubre de 2011; *Varela Geis v. España* (dec.), nº 61005/09, §

38, de 20 de septiembre de 2011; y *Rupprecht v. España* (dec.), nº 38471/10, § 17, de 19 de febrero de 2013).

38. A la vista de cuanto antecede, este Tribunal declara que no puede afirmarse que la providencia del Tribunal Constitucional haya supuesto un obstáculo desproporcionado al derecho a la tutela judicial efectiva del demandante en virtud del artículo 6.1 del Convenio.

39. En consecuencia se considera que la demanda está manifiestamente mal fundada y debe desestimarse de conformidad con el artículo 35.3 y 4 del Convenio.

En base a lo cual este Tribunal, por unanimidad,

*Declara* la demanda inadmisibile.

Redactada en inglés y notificada por escrito el 28 de mayo de 2019.

Stephen Phillips  
Secretario

Vincent A. De Gaetano  
Presidente