

FRANCISCO BUENO ARUS

Profesor Ordinario de Derecho penal de la Universidad de Comillas.

Los depósitos municipales de detenidos (*)

(*) Ponencia presentada en las "Jornadas sobre Administración Local y Administración de Justicia", celebradas en Barcelona del 20 al 22 de septiembre de 1988.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Los escasos autores que modernamente se han ocupado del tema se muestran conformes en atribuir a la Ley de Prisiones de 26 de julio de 1849 el origen inmediato de los *depósitos municipales* de detenidos, aunque mediatamente no constituyan sino la última manifestación de la potestad de gobierno de las cárceles por parte de los Ayuntamientos, tan frecuente en la Edad Media y en la Edad Moderna, antes de la centralización de esta función en el Estado liberal, paralelamente al fenómeno de la codificación penal y procesal, y que aún se refleja en las “casas del Ayuntamiento” donde se han de cumplir las penas de arresto o arresto menor según los Códigos penales de 1822 (art. 77), 1848 (art. 112), 1850 (art. 112) y 1870 (art. 119).

El artículo 7^o de la citada Ley de 26 de julio de 1849 dispone que “En cada distrito municipal se establecerá un depósito para los sentenciados a la pena de arresto menor y para tener en custodia a los que se hallen procesados criminalmente interin que se les traslade a las cárceles de partido”. La pena de arresto menor, conforme al artículo 26 del Código penal de 19 de marzo de 1848, había de durar de uno a quince días y era aplicable a las faltas. Según la R.O.

de 13 de septiembre de 1849, los depósitos habían de establecerse en “un local en las Casas Consistoriales o en otro edificio perteneciente al Ayuntamiento, a fin de que no sufran los fondos municipales más gravamen que el preciso para el cumplimiento de la ley” (art. 3º). Cadalso afirma que también se destinaban a los depósitos los sancionados a arrestos gubernativos por impago de multas.

Los depósitos municipales siguen figurando, junto a los establecimientos penitenciarios propiamente dichos (cárceles para los presos preventivos y para las penas de arresto mayor, presidios para las penas superiores impuestas a los hombres, casas de corrección para las mujeres), que en aquel entonces dependían del Ministerio de la Gobernación, en el *Programa para la construcción de prisiones de provincia* aprobado por R.O. de 27 de abril de 1860, en la Ley de 11-21 de octubre de 1869 y en el R.D. de 5 de mayo de 1913, que ha sido considerado nuestro primer *Código penitenciario*.

El Programa de 1860 dispone que los depósitos municipales contengan a: los detenidos preventivamente, los condenados a la pena de arresto menor, los procesados criminalmente ínterin se les traslada a las cárceles de partido, y los transeúntes civiles y militares. Previene para los detenidos preventivamente el *sistema celular* como indispensable, y para los demás como deseable.

Al organizar los depósitos municipales, señala, en primer lugar, que habrá dos departamentos absolutamente comunicados entre sí, uno para hombres y otro para mujeres. Cada departamento se dividirá en cierto número de celdas para los detenidos preventi-

vamente y en dos secciones, una para mayores de edad y otra para menores (de 18 años los hombres y de 15 las mujeres). Cada sección se compondrá de un dormitorio, un comedor, una sala de enfermería, otra de trabajo, un patio para paseo y las letrinas y lugares comunes que sean necesarios. Recomienda en todo caso “el aislamiento por la noche de los penados de una misma sección entre sí”, mediante la subdivisión del dormitorio común en varios individuales empleando tabiques sencillos, “sin grandes aumentos de coste”.

El R.D. de 5 de mayo de 1913, que refunde disposiciones anteriores, establece que “En las poblaciones donde no existen depósitos municipales, las prisiones de partido se aplican asimismo para sufrir arresto menor y para estancia accidental de los reclusos transeuntes que sean destinados a cumplir condena a otras prisiones o a práctica de diligencias judiciales”.

Con posterioridad, sólo el Código Penal de 1928 se refiere expresamente a los depósitos municipales, como lugares de cumplimiento de las penas de arresto (art. 178).

La normativa penitenciaria (Reglamentos de los Servicios de Prisiones de 1930, 1948 y 1956 y Ley General Penitenciaria de 26 de septiembre de 1979) y la normativa local (Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955) guardan sobre el particular un largo silencio, solamente roto por la Orden del Ministerio de Gobernación de 22 de junio de 1968 y la del Ministerio de Justicia de 21 de octubre del mismo año, relativas a conducciones de detenidos, presos y penados, que se refieren también al ingreso o traslado de detenidos reclusos en los depósitos. Silencio que no im-

pidió la existencia de hecho de éstos en determinados Municipios, en una labor de colaboración con la Administración penitenciaria, que era compensada económicamente a través de los llamados *Socorros de estancias*, consistentes en el pago de los gastos de alimentación en iguales condiciones que los reclusos de los establecimientos penitenciarios.

Tan largo silencio pudo ser considerado como revelador de la inexistencia de la obligación municipal de mantener depósitos de detenidos, en opinión de la doctrina y de la Dirección General de Administración Local, especialmente teniendo en cuenta que “sólo por medio de una Ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los Municipios o las Provincias o que determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración General del Estado” (art. 9 de la LRL de 1955). Lo que no fue obstáculo para que la Fiscalía General del Estado, en consulta 2/1980 de 16 de diciembre, diera por supuesto que los depósitos existentes se rigen por las disposiciones y ordenanzas de los Ayuntamientos, dependen económicamente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y determinarían la responsabilidad penal de las autoridades municipales “que sin causa justificada se negasen a recibir y custodiar a un detenido o a un preso en régimen de traslado, ordenada por la autoridad judicial”.

Precisamente en los años ochenta vuelve a resurgir en la legislación española el tema de los depósitos de detenidos. Los proyectos de C.P. de 1980 y 1983 se refieren a los mismos como lugares de cumplimiento de las previstas penas de *arresto de fin de semana*. El

artículo 378 del vigente Reglamento Penitenciario de 8 de mayo de 1981 regula la rendición de cuentas mensual que han de efectuar los encargados de los depósitos municipales por los gastos de alimentación originados por los detenidos, presos y sentenciados. Y, por último, la disposición final 5ª de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 de 2 de abril, dispone que “A partir de la entrada en vigor de esta Ley los municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la policía municipal en funciones de policía judicial”. Los medios económicos para el mantenimiento del servicio deberán ser proporcionados por “la Administración competente en materia penitenciaria”, lo que regulan con carácter complementario el R.D. 2715/1986 de 12 de diciembre y la Orden del Ministerio de Justicia de 8 de enero de 1987, modificada por otra de 12 de abril de 1988.

II. CONCEPTO Y NATURALEZA

Los antecedentes históricos y la práctica han hecho de los depósitos municipales *establecimientos penitenciarios* destinados a la reclusión de detenidos y presos preventivos, en tanto que sean objeto de diligencias necesarias en el lugar, finalizadas las cuales procederá su traslado al establecimiento que corresponda dependiente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias estatal o autonómica, así como al internamiento de reclusos en tránsito, que hu-

bieran de hacer escala en el lugar donde se encuentra el depósito, y también al cumplimiento de penas de arresto menor, cuya duración en el CP vigente es de uno a treinta días y no necesariamente han de cumplirse en una prisión propiamente dicha (cfr. art. 85).

Aunque ninguna norma con rango de ley regule el cometido de los depósitos municipales en los términos expresados y sea posible por ello sostener la opinión, como hace el Defensor del Pueblo, de que únicamente podrían ser objeto de internamiento en los mismos los *detenidos* en sentido estricto (personas aún no sometidas a enjuiciamiento judicial), y los presos preventivos “durante el tiempo mínimo imprescindible”, el R.D. 2715/1986 de 12 de diciembre, del que luego se hablará, clarifica que el servicio se extiende a “detenidos, presos preventivos y penados a disposición judicial”, aunque no estaría de más, por exigencia del principio de seguridad y certeza del Derecho, que una norma con rango de ley (orgánica?) señalara con precisión qué detenidos, presos y penados y en qué condiciones son los que legalmente pueden ser internados en los repetidos depósitos.

Que los mismos no se hallen comprendidos en la relación de establecimientos penitenciarios que enumera el artículo 7 de la LOGP de 1979 nada arguye contra su naturaleza de tales, puesto que dicha Ley no regula de manera exhaustiva las instituciones penitenciarias, sino aquellas cuya organización corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia y a las Comunidades Autónomas (art. 79), dejando al margen, ade-

más de los depósitos municipales, los establecimientos penitenciarios militares.

Es su finalidad esencial la que nos obliga a conceptualizarlos como establecimientos penitenciarios, aunque su gestión corresponda a entes que no son estatales o autonómicos, y, más concretamente, como *establecimientos de preventivos*, por hallarse destinados, como prevé el artículo 8 de la LOGP, a la retención y custodia de detenidos y presos y al cumplimiento de penas privativas de libertad de corta duración.

Tienen carácter complementario de los establecimientos estatales o autonómicos, al cumplir funciones necesarias para la Administración de Justicia en lugares donde no existan aquellos establecimientos y su alejamiento de los mismos no permitiría atender con la suficiente inmediatez a la realización de diligencias procesales o haría desproporcionado el monto económico de los gastos precisos para desplazar a los preventivos repetidas veces o a los penados a penas de sólo unos días de duración. Respecto de estos últimos, también podría alegarse, en justificación de la existencia de los depósitos, el principio general de que en el cumplimiento de las penas debe evitarse el *desarraigo social* de los penados (art. 12 de la LOGP). Ambos criterios, el económico y el jurídico, son también los que ha tenido en cuenta el Anteproyecto de CP de 1983 al prever que el cumplimiento de los arrestos de fin de semana pueda tener lugar en aquéllos (art. 36.1).

Desde un punto de vista administrativo, los depósitos de detenidos constituyen una competencia municipal, no propia (arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local),

sino delegada (art. 27 y disposición final quinta de la misma Ley). No se trata de un simple residuo de la época histórica en que las cárceles dependían de los Municipios, como se pudo interpretar en el período de cincuenta años en que los depósitos carecieron de regulación legal expresa, sino de un ejemplo de los supuestos en que un *interés general* del Estado o de las Comunidades Autónomas (véanse arts. 149.1.5 y 150.2 de la Constitución) se confía, en régimen de competencia delegada, a los Municipios en pro de la mejora de la eficacia de la gestión pública, como postula el artículo 27.1 de la citada Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985.

III. SITUACION ACTUAL

En los momentos en que la nueva legislación de Régimen Local confirma y reactualiza entre nosotros el empleo de depósitos municipales de detenidos, la situación de los mismos es más bien lamentable. Así lo confirma un informe elaborado por Edis para la FEMP en 1986, sobre la base de las respuestas proporcionadas por 134 Ayuntamientos a un cuestionario común, del cual se extraen los siguientes datos:

1. Estado de los depósitos

De los 134 Ayuntamientos, 30 consideran que el estado del depósito es bueno; 39, regular, y 63 (casi la mitad) califican dicho estado de malo. Las razones para esta última calificación son: edificios muy antiguos, difícil adaptación para la finalidad asignada, acceso compartido con otros servicios, falta de venti-

lación y humedad, carencia de calefacción, hacinamiento (en un ejemplo concreto, una celda de seis metros cuadrados es ocupada a veces por seis detenidos), imposibilidad de separación de hombres y mujeres, inexistencia de patio para pasear o patio de fácil acceso para tirar objetos por encima de la tapia, inexistencia de sala para visitas, luz generalmente artificial, deficiencia o inexistencia de servicios higiénicos, mobiliario insuficiente o deteriorado, comida escasa y fría, falta de seguridad.

Un ejemplo representativo es el siguiente: “El depósito, con capacidad para diez detenidos, lo forman dos habitaciones unidas por un hueco sin puerta, que carecen de las condiciones mínimas de seguridad, sanidad e higiene; los detenidos están todos juntos y duermen en una sola habitación, mientras que la que utilizan como comedor tiene instalado un water y una ducha sin puertas, siendo las dos habitaciones muy frías por no dar nunca el sol, y la construcción es de hace unos doscientos años”.

80 Ayuntamientos (el 60 por ciento) consideran necesaria la construcción de un depósito nuevo. Algunos se refieren a la cesión de terrenos a la Administración Central para dicho fin, sin haber obtenido una respuesta eficaz.

91 Ayuntamientos (el 68 por ciento) valoran como insuficientes las condiciones de seguridad de los depósitos. Sólo el 32 por ciento consideran adecuadas la vigilancia, la dotación de puertas blindadas y cerraduras, las ventanas con rejas, las cámaras de circuitos cerrados de TV y medidas similares, los extintores de incendios y detectores de humos.

2. Condiciones de los detenidos

57 Ayuntamientos responden que los detenidos se encuentran en condiciones humanamente aceptables, y 76 (el 57 por ciento), en condiciones humanamente no aceptables. Estas últimas constituyen una repetición de los juicios de valor vertidos al exponer el estado de los depósitos: humedad, falta de ventilación y de calefacción, ausencia de luz natural, hacinamiento, falta de intimidad, carencia de aseos y servicios higiénicos; falta de instalaciones; como patio, sala de visitas o comedor; mobiliario y equipamiento inexistente o inadecuado, comida escasa y fría.

Nuevamente, se ofrecen algunos ejemplos concretos: “Se tiene la impresión de encontrarse dentro de la mazmorra de un castillo”. “Lo que no es humanamente posible es cumplir condena de 15 a 45 días en este depósito que no cuenta con el mínimo de servicios y espacio; se observa que un individuo cambia de conducta inmediatamente que pasa de los diez días: ansiedad, desesperación, etc.”. “En las condiciones en que se encuentra en la actualidad no es aconsejable mantener a un detenido más de 24 horas en este depósito”.

En el 36 por ciento de los depósitos se han producido incidentes, como amotinamientos, agresiones a los agentes de la Policía Municipal, daños a las instalaciones, incendios, autolesiones y suicidios, motivados por las malas condiciones del internamiento, las deficientes condiciones de seguridad, el trato recibido o el síndrome de abstinencia de los adictos a las drogas.

3. Destino a los depósitos

Además de la retención y custodia de los detenidos, los depósitos se han venido utilizando también para el cumplimiento de condena y para el traslado de los detenidos dentro o fuera del término municipal.

65 depósitos (el 51 por ciento) de los encuestados se han utilizado para cumplimiento de condenas, aunque no se ofrecen datos sobre la importancia numérica de las mismas y de su duración.

En el 60 por ciento de los Municipios la Policía Municipal realiza traslados por orden judicial dentro del mismo término, principalmente entre el depósito y el Juzgado. En el 17 por ciento, los traslados se realizan asimismo fuera del término municipal, frecuentemente con destino a sanatorios u hospitales psiquiátricos provinciales para el tratamiento de los drogadictos, y también, naturalmente, a los establecimientos penitenciarios y, en el caso de menores, a los Tribunales Tutelares. Las dificultades de los traslados se acrecientan en el caso de los Ayuntamientos insulares.

IV. REGIMEN PENITENCIARIO

Puesto que los depósitos municipales de detenidos son sustancialmente *establecimientos penitenciarios de preventivos*, entiendo que el régimen jurídico de los internados en los mismos se ha de regular por las normas penitenciarias y procesales vigentes (esto es, la LOGP núm. 1/1979 de 26 de septiembre, el Regla-

mento Penitenciario de 8 de mayo de 1981, la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882 y sus disposiciones modificativas y concordantes), conforme a la regla general de que “las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes” (art. 27.4 de la LRBRL de 2 de abril de 1985).

El régimen de la prisión preventiva se rige por el llamado *principio de intervención mínima*. “Tiene por objeto retener al interno a disposición de la autoridad judicial” (art. 5 LOGP) y “deberá practicarse en la forma que menos perjudique al detenido o preso en su persona, reputación y patrimonio” (art. 520.1 LECrim.). Con base en el principio constitucional de *presunción de inocencia* (art. 24.2 CE), los detenidos y presos no serán objeto de otras limitaciones que las “determinadas por la exigencia de asegurar su persona, por las de seguridad y orden de los establecimientos y por la de impedir la influencia negativa de unos internos sobre otros” (art. 32 del RP). No estarán sujetos a la obligación de trabajar, pudiendo “procurarse a sus expensas las comodidades u ocupaciones compatibles con el objeto de su detención y el régimen del establecimiento, siempre que no comprometan su seguridad o la reserva del sumario” (art. 522 LECrim. y 29.2 LOGP).

Las aludidas limitaciones consistirán, fundamentalmente, en la separación de los detenidos y presos entre sí y respecto de los condenados, atendiendo especialmente a su sexo, edad, salud y antecedentes (arts. 16 LOGP y 521 LECrim.); en la obligación de con-

tribuir a los trabajos necesarios para el “buen orden, limpieza e higiene del establecimiento” (art. 29.2 LOGP), y en la sumisión a las medidas coercitivas y disciplinarias indispensables para el mantenimiento de la normalidad en aquél (arts. 41 a 45 de LOGP y 525 LECrim.).

Sus derechos también se deducen con claridad meridiana de las normas penitenciarias y procesales, debiendo ser informados de los mismos a su ingreso en el centro (art. 49 LOGP), así como “de los hechos que se les imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad” (art. 520.2 LECrim.). Este último precepto, modificado por L.O. 14/1983 de 12 de diciembre, hace especial referencia al derecho del detenido a guardar silencio, a no declarar contra sí mismo, a solicitar la presencia de su Abogado para cualquier diligencia policial o judicial de declaración, a que se ponga en conocimiento de un familiar el hecho de la detención, a ser asistido en su caso gratuitamente por un intérprete, y a ser reconocido por un médico forense o de la Administración Pública, derechos que se matizan pero no se suprimen en el caso de incomunicación (art. 527 LECrim.): Les son, por supuesto, aplicables las reglas generales respecto del deber de la Administración de “velar por su vida, integridad y salud” (art. 3.4 LOGP), proporcionándoles alimentación, vestidos, asistencia sanitaria y protección en caso necesario. Asimismo, deben alojarse en celdas individuales, salvo “caso de insuficiencia temporal de alojamiento o por indicación del médico” (art. 19 LOGP). Las comunicaciones con sus familiares u otras personas, médicos, ministros de su religión, etc., y de manera

particular con su Abogado defensor no pueden impedirse si no es por orden de la Autoridad judicial, salvo las posibilidades de suspensión o intervención motivada previstas en las normas penitenciarias (arts. 523 y 524 de la LECrim. y 51 de la LOGP). Finalmente, no deben ser privados de la concesión de permisos de salida por razones humanitarias (arts. 47.1 y 48 LOGP).

Sus traslados “se efectuarán de forma que se respeten la dignidad y los derechos de los internos y la seguridad de la conducción” (art. 18 LOGP). En principio, les son aplicables las reglas generales contenidas en el Decreto 2355/1967 de 16 de septiembre, que atribuye las conducciones de detenidos, presos y penados a la Guardia Civil (véase art. 12 B, f) de la L.O. de 13 de marzo de 1986 sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) o, dentro del mismo municipio, también a la Policía Armada. Según la Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de junio de 1968, “los Alcaldes de los puntos donde existan depósitos municipales, a efectos de solicitud de traslado de personal recluído en los mismos, se considerarán como directores de establecimiento penitenciario”, lo que complementa la norma (art. 2 del Decreto de 16 de septiembre de 1967) de que las conducciones provinciales y municipales se solicitarán de los directores de los establecimientos. No obstante lo expuesto, no parece haber inconveniente en que las conducciones del detenido en un depósito, al Juzgado o a un establecimiento hospitalario, dentro del mismo término, se realicen por la propia Policía Municipal, salvo quizás los supuestos de peligrosidad.

El régimen penitenciario aquí descrito no cabe du-

da de que ha de verse sometido a drásticos condicionamientos en la realidad, partiendo, como es indispensable hacerlo, de la dramática situación de los depósitos municipales antes descrita. Pero las cargas y obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico son insoslayables (art. 9.1 CE) y resultaría inadmisiblemente pretender desligarse de aquéllas con el argumento de que hay que ser realista y comprender que los derechos de los detenidos y penados son de imposible reconocimiento, sin haber puesto siquiera los medios económicos necesarios para crear la infraestructura adecuada. Sobre los gastos de creación y sostenimiento de los depósitos municipales y sobre el control del respeto de los derechos de los internados en los mismos por parte del Poder Judicial se insistirá más adelante.

V. ORGANIZACION

1. Administración Local

Según la disposición final quinta de la LRBR de 2 de abril de 1985, “A partir de la entrada en vigor de esta Ley, los Municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial”. Respecto a esta última, véanse el artículo 173 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por R.D.L. 781/1986 de 18 de abril, y los artículos

51 a 54 de la L.O. 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se ha sugerido que estos últimos colaboren en la custodia de los detenidos en los depósitos municipales, cuando se trate de personas peligrosas u hospitalizadas.

La obligación afecta exclusivamente a los Municipios *cabeza de partido judicial*. En el mismo sentido se pronunciaba la Orden del Ministerio de Justicia de 21 de octubre de 1968, sobre conducciones de detenidos, presos y penados, al preceptuar que “Los detenidos a disposición del Juez de Instrucción, dentro de cada partido judicial, serán ingresados, cuando no exista establecimiento penitenciario, en el depósito municipal *correspondiente a la cabeza de partido*, en el que sólo permanecerán el tiempo indispensable que exijan las actuaciones judiciales, debiendo ser conducidos seguidamente, previa orden del Juez, al Centro de Diligencias o de Detención (hoy, Establecimiento de Preventivos) correspondiente” (art. 3º).

De aquí se derivan, a mi juicio, dos conclusiones claras: 1ª) La obligación pública (ya veremos a quién afecta) de proveer de depósito de detenidos a todos los Municipios que, en la actualidad o a consecuencia de la futura Ley de Demarcación y de Planta Judicial, ostenten la condición de cabeza de partido judicial. 2ª) La obligación de los Alcaldes de tales Municipios de atender a los requerimientos de los Jueces de Instrucción de ingresar en dichos depósitos a las personas a su disposición, so pena de incurrir en responsabilidad por el delito de denegación de auxilio previsto en el artículo 371 del Código penal, como reconoce la Consulta número 2/1980 de 16 de diciembre de la Fiscalía General del Estado.

Se me ha consultado si la obligación municipal de atender a los requerimientos judiciales puede estar limitada por un número máximo de plazas o si han de aceptarse todos los detenidos o penados que decidan enviar los Jueces. Entiendo que la cuestión no puede tener una respuesta diferente de la relativa a los establecimientos penitenciarios en general, cuya población (unos 30.000 en números redondos) hace ya tiempo que ha rebasado la capacidad máxima de dichos establecimientos, sin que ello permita que la Administración pueda poner límites a los ingresos por prisión preventiva o para el cumplimiento de sentencias. Se trata de un problema de infraestructura cuya solución corresponde exclusivamente a la propia Administración obligada (aunque, en ocasiones, el Legislativo o el Gobierno colaboren en dicha solución con una *oportuna* reforma legislativa o una no menos tendenciosa política de indultos).

Otro problema que se ha suscitado en la práctica se refiere a los depósitos actualmente existentes en Municipios que no son cabeza de partido. Entiendo que en los mismos no existe obligación legal de mantener aquéllos y que por lo tanto su supresión sería conforme a Derecho, pero que, en tanto subsistan, deben también atenderse los requerimientos judiciales de ingreso en ellos de personas a su disposición, aunque sólo sea como consecuencia de la obligación general de cumplir las resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales y de “prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto” (art. 118 CE), colaboración que no depende sino de la posibilidad real de atender a los mandatos judiciales y cuya negativa sin más es tenida en

cuenta en el ya citado artículo 371 del CP para imponer responsabilidad de esta índole al funcionario público incumplidor.

2. Administración Central o Autónoma

El artículo 27 de la LRBRL de 2 de abril de 1985 prevé las condiciones en que debe llevarse a cabo la delegación de competencias en los Municipios por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, debiendo determinarse en la disposición o acuerdo de delegación “el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera”. La atribución de competencias y las técnicas de dirección y control “habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local” (art. 7.3 de la misma LRBRL). En sentido semejante, véanse los artículos 66 y 67 del texto refundido de 18 de abril de 1986.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la determinación de las condiciones de la delegación en la disposición que la establece no ha podido ser más parca, porque aquélla (disposición final 5^a de la LRBRL) se limita a atribuir a “la Administración competente en materia penitenciaria” la puesta a disposición de los Municipios afectados de “los medios económicos suficientes para el mantenimiento del referido servicio en los términos previstos por la legislación sectorial correspondiente”.

Pero el referido artículo 27 de la LRBRL, en su segundo párrafo, continúa disponiendo que “En todo

caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar en cualquier momento información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio”. También el artículo 56.2 de la misma Ley faculta a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas”, con el fin de comprobar la efectividad en su aplicación de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes”.

Así pues, aun careciendo de tradición legislativa en la materia, la nueva regulación de los depósitos municipales de detenidos atribuye a la “Administración delegante”, que es, sin duda, “la Administración competente en materia penitenciaria” (es decir, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia y la Generalidad de Cataluña, en virtud del art. 79 de la LOGP y del R.D. 3482/1983 de 28 de diciembre, respectivamente), una función de *alta dirección y control* sobre el ejercicio de la competencia delegada, que puede suponer la promulgación de instrucciones o directrices (en el marco de la legislación penitenciaria del Estado, con arreglo al art. 27.4 de

la LRBRL), la petición de datos, la comprobación de las condiciones y buen funcionamiento de los depósitos de detenidos y la exigencia de subsanación de las deficiencias observadas, cuyo incumplimiento podría motivar a la Administración Penitenciaria estatal o autonómica a hacerse cargo de dicho servicio (art. 27.2), disponiendo su cumplimiento a costa de la entidad local (art. 60).

No es de prever, sin embargo, que el mal funcionamiento de los depósitos de detenidos llevase a la Administración Penitenciaria, que se halla en estado de necesidad permanente, a hacerse cargo de los depósitos de detenidos, decisión que, por otra parte, no creo fuera mal vista por los Ayuntamientos afectados. En la práctica, lo más que podría esperarse de esta actividad controladora, a mi entender, sería una iniciativa para la exigencia de responsabilidades, en su caso, por la vía administrativa o judicial. Exigencia de responsabilidades que, por supuesto, no sería legítima ni viable si la Administración delegante no hubiere puesto a disposición de la delegada los medios económicos necesarios para el desempeño del servicio (véase art. 60 de la LRBRL).

3. Poder Judicial

La intervención del Poder Judicial en los depósitos municipales de detenidos puede tener lugar por una doble vía.

De una parte, son los Jueces quienes ordenan el ingreso en tales depósitos de personas a su disposición. Serán competentes los Jueces de Instrucción para dis-

poner el ingreso de los presos preventivos y los Jueces de Distrito para disponer el de los condenados a penas de arresto menor. Aunque la denominación legal de los depósitos se refiera únicamente a *detenidos*, entiendo que el internamiento de los presos y de los condenados a penas leves es igualmente procedente, teniendo en cuenta los antecedentes históricos, la referencia concreta del RP de 1981 y del RD de 12 de diciembre de 1986, y las necesidades de rapidez e inmediación en el desarrollo del proceso que son las que justifican la existencia de los depósitos, en los que el internamiento ha de ser provisional o de corta duración. En cuanto a la *detención* propiamente dicha, procede más frecuentemente, no de mandato judicial, sino de las autoridades o agentes de Policía Judicial a que se refiere el artículo 492 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

De otra parte, no se puede olvidar que la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979 ha creado una figura jurisdiccional peculiar, el *Juez de Vigilancia*, para “salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse” (art. 76.1, corroborado por el art. 94.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial núm. 6/1985 de 1 de julio). La institución del Juez de Vigilancia es omnicompreensiva y se extiende a la protección de toda clase de internos en establecimientos penitenciarios, con independencia de la condición de éstos y de la situación jurídica de aquéllos, por lo que la extensión de su jurisdicción a los depósitos de detenidos, competencia delegada de la Administración penitenciaria, me parece indudable, si bien con las

necesarias matizaciones, pues no todas las resoluciones previstas en el artículo 76.2 de la LOGP podrían ser aplicadas a los internos en los depósitos municipales. Pero en todo caso sí pueden ser éstos destinatarios de las siguientes competencias de los Jueces de Vigilancia:

a) “Acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen penitenciario en cuanto afecte a los derechos fundamentales o a los derechos y beneficios penitenciarios de aquéllos” (art. 79.2 g) de la LOGP).

b) “Realizar las visitas a los establecimientos penitenciarios que previene la Ley de Enjuiciamiento Criminal” (art. 79.2 h) de la LOGP y 526 de la LECrim.), que precisamente se refiere a la adopción de medidas para corregir los abusos que se notaren en lo concerniente a la situación de los presos o detenidos.

c) “Dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias formulando propuestas referentes a la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia, a la ordenación de la convivencia interior en los establecimientos... y en general a las actividades regimentales...” (art. 77), lo que supondría la colaboración del Poder Judicial en las tareas de alta dirección y control por parte de la Administración Central de las competencias penitenciarias delegadas, a que antes se hizo referencia.

Por el interés práctico que ello pudiere revestir en el campo de los depósitos municipales (recuérdese lo que se dijo antes sobre su estado y condiciones), procede indicar que las competencias de los Jueces de Vigilancia en protección de los derechos fundamen-

tales de los internos han sido interpretadas con tanta flexibilidad que incluso se les ha reconocido potestad para clausurar dependencias de establecimientos penitenciarios cuyas condiciones de vida fueren claramente contrarias a tales derechos fundamentales (Sentencia del Organo de Conflictos de Jurisdicción de 9 de julio de 1986).

En teoría, el recurso a la Jurisdicción de Vigilancia ha de ser compatible con la posibilidad de acudir en su caso a la Jurisdicción contencioso-administrativa o en amparo ante el Tribunal Constitucional, pero la brevedad de estancia de los detenidos en los depósitos municipales hace que en la práctica sólo una jurisdicción inmediata y rápida como lo es la de Vigilancia pueda ser, llegado el caso, operativa.

VI. FINANCIACION

La disposición o el acuerdo de delegación de competencias debe determinar, entre otros extremos, los medios económicos transferidos por la Administración delegante (art. 27.1 LRBRL). Cuando la delegación se imponga obligatoriamente por Ley, como es nuestro caso, “habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos” (art. 27.3). Concretando más, el segundo párrafo de la repetida disposición final quinta de la misma LRBRL precisa que “La Administración competente en materia penitenciaria pondrá a disposición de los Municipios a que se refiere el párrafo anterior (los que asuman la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judi-

cial) los medios económicos suficientes para el mantenimiento del referido servicio en los términos previstos por la legislación sectorial correspondiente”.

En desarrollo de esta norma, el artículo 378 del Reglamento Penitenciario de 8 de mayo de 1981, modificado por R.D. 2715/1986 de 12 de diciembre, dispone que “La Administración competente en materia penitenciaria pondrá a disposición de los municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno, una cantidad por detenido y día en concepto de gastos de alimentación, de estancia y de mantenimiento del servicio de depósito de detenidos, presos preventivos y penados a disposición judicial.

Los Ayuntamientos rendirán cuenta trimestral al Ministerio de Justicia o, en su caso, al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, a través de los centros penitenciarios ubicados en la capital de la provincia, mediante certificación acreditativa del número de detenidos o presos por día, con expresión de sus circunstancias personales, expedida por el Secretario de la Corporación o por el Encargado del Depósito, con el visto bueno del Alcalde, a la que se acompañará necesariamente copia certificada de las órdenes de detención, prisión, traslado o libertad dictadas por las Autoridades judiciales”.

La “Administración competente en materia penitenciaria” es, naturalmente, la Administración del Estado o la Generalidad de Cataluña. En el ámbito de la primera, “corresponde al Ministro de Justicia la determinación de la cantidad a que se refiere el párrafo primero del artículo 378 del Reglamento Penitenciario” (art. 3 del R.D. de 12 de diciembre de

1986). Así se ha hecho por O.M. de 12 de abril de 1988, fijando en 1.325 pesetas por detenido y día la cantidad que corresponde abonar a los Municipios “en concepto de gastos de alimentación, de estancia y de mantenimiento del servicio de depósito de detenidos, presos preventivos y penados a disposición judicial”, con efectos desde el 1 de enero de 1988. La citada cantidad representa casi el triple de las máximas previstas como valor de las raciones alimenticias en los establecimientos penitenciarios con carácter general en la O.M. de 2 de junio de 1987 (de 266 a 473 pesetas).

Ahora bien, la Ley que impone la competencia delegada, señalaba que los medios económicos puestos a disposición de los Municipios habían de ser *suficientes* para el mantenimiento del servicio. ¿Son suficientes las cantidades indicadas?

La encuesta realizada entre Ayuntamientos a que se aludía al comienzo de esta ponencia calculaba el costo medio por detenido/día en 7.271 pesetas (en 1985), correspondiendo el 83 por ciento a gastos de personal y el resto a las demás partidas (alimentación, medicamentos, gastos de equipamiento y conservación del depósito). El costo medio de la pensión alimenticia por detenido/día resultó ser de 373 pesetas, lo que parece bastante irreal y sólo puede ser explicable, como puntualiza el equipo redactor, por haberse contabilizado en los datos previos como día entero de permanencia la estancia de unas horas.

En todo caso, aun suponiendo la cifra de 1.325 pesetas suficiente para el pago de los gastos de alimentación y otras atenciones al detenido y las necesidades normales de mantenimiento del depósito, cantidad

que por otra parte habrá de actualizarse cada año para atemperarla a los aumentos del nivel de vida, no puede desconocerse que el *mantenimiento del servicio* requiere la atención de otras partidas muy importantes, ignoradas por las normas de referencia, como son los gastos del personal adscrito al servicio, los de reconstrucción o acondicionamiento de los depósitos actualmente existentes que se encuentran en las condiciones menesterosas que ya conocemos, y los de construcción de los nuevos depósitos que haga exigibles la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y, sobre todo, la futura Ley de Demarcación y de Planta Judicial, ya remitida en Proyecto por el Gobierno a las Cortes Españolas (“Boletín Oficial de las Cortes Generales” de 8 de junio de 1988).

Me parece interesante traer aquí a colación la propuesta que hace un Ayuntamiento concreto, en la encuesta de referencia, a propósito del problema de la financiación de los depósitos, sugiriendo que cada Ayuntamiento en particular negocie con la Administración penitenciaria la asunción de costes de manutención y mantenimiento por parte de dicha Administración y los complementos económicos a pagar a los policías dedicados a la custodia de detenidos, análogos a los que perciben los funcionarios de instituciones penitenciarias. La misma propuesta entiende que los costes no asumidos por la Administración penitenciaria no deberían correr a cargo exclusivamente de los Municipios cabeza de partido, sino, proporcionalmente, de todos los Municipios del mismo partido judicial.

VII. CONCLUSIONES

1. Los depósitos municipales de detenidos son verdaderos establecimientos penitenciarios de preventivos, al margen de la enumeración contenida en la LOGP, que tienen como finalidad el internamiento de detenidos, presos preventivos y sentenciados a disposición judicial, para facilitar la realización de diligencias judiciales, los traslados entre establecimientos penitenciarios y el cumplimiento de las penas cortas privativas de libertad, como pueden ser el arresto menor o (en su día) el arresto de fin de semana.

2. Los datos de que se dispone sobre la situación de los depósitos municipales actualmente existentes permite concluir que, al menos en un cincuenta por ciento, no se hallan en condiciones de cumplir dicho destino por demasiada antigüedad, inexistencia de servicios mínimos, condiciones inaceptables de reclusión, hacinamiento y falta de seguridad. En todos estos casos resulta indispensable la subsanación de estas deficiencias o incluso la construcción de nuevos depósitos para que los derechos fundamentales de los internos en los mismos puedan ser respetados.

3. El régimen de los internos en los depósitos municipales se ha de regular por las normas penitenciarias y procesales relativas a los establecimientos de preventivos y al tratamiento de detenidos y presos, reconociéndoles las libertades de ocupación y empleo del tiempo compatibles con su estado y garantizándoles el reconocimiento de los derechos fundamentales previstos en la Constitución y en aquellas normas.

4. Desde la promulgación de la LRBRL de 2 de

abril de 1985, la obligación de ejecutar el servicio de depósito de detenidos corresponde en régimen de competencia delegada a todos los Municipios cabeza de partido y sólo a ellos, cuyo número dependerá en definitiva de la futura Ley de Demarcación y de Planta Judicial. Esta obligación comporta la de atender los requerimientos judiciales de ingreso en aquéllos de detenidos, presos y sentenciados a disposición del Juez, sin limitaciones que pudieran derivarse del número de plazas disponibles, so pena de incurrir en responsabilidad por el delito de denegación de auxilio (art. 371 del CP). La obligación afecta también a los depósitos actualmente existentes que no radiquen en cabezas de partido en tanto que los mismos no sean suprimidos.

5. La custodia de los detenidos y su traslado dentro del término al Juzgado o a centros hospitalarios para su asistencia corresponde a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial. Sería muy conveniente que los funcionarios de aquélla pudieran ser asistidos en caso necesario por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando se trate de detenidos peligrosos o trasladados a sanatorios psiquiátricos o centros de tratamiento de drogadictos.

6. La Administración penitenciaria, en cuanto delegante por imperio de la Ley, ostenta una potestad de dirección y control sobre la Administración Local respecto del servicio de los depósitos de detenidos, emanando instrucciones técnicas de carácter general, recabando información, enviando comisionados o formulando requerimientos para la subsanación de las deficiencias observadas (art. 27 de la LRBRL). El incumplimiento de estas reglas podría dar lugar a la

asunción del servicio por la Administración delegante o a la exigencia de las correspondientes responsabilidades.

7. La competencia para ordenar el ingreso en los depósitos municipales corresponde a los Jueces de Instrucción o de Distrito y se ha de hacer extensiva a detenidos, presos preventivos y condenados a penas privativas de libertad de corta duración, justificándose por su provisionalidad o brevedad. El ingreso de los detenidos *sensu stricto* también procederá a solicitud de las autoridades o agentes de la Policía Judicial a que se refiere el artículo 492 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

8. Los Jueces de Vigilancia garantizan la protección de los derechos fundamentales y de los derechos penitenciarios de los internos en los depósitos municipales, en igualdad de condiciones con los reclusos en establecimientos penitenciarios propiamente dichos, acordando lo procedente sobre las peticiones o quejas que aquéllos les formulen, visitando dichos depósitos, y formulando las propuestas oportunas sobre su organización y actividades regimentales.

9. La Administración penitenciaria debe poner a disposición de los Municipios los medios económicos suficientes para el mantenimiento del servicio de los depósitos municipales. Tales medios económicos han de cubrir, no solamente los gastos de alimentación de los detenidos y de mantenimiento de los depósitos, sino también los de inversión para la construcción de nuevos depósitos y acondicionamiento o reconstrucción de los existentes y, en su caso, los complementos económicos de los funcionarios de la Policía Municipi-

pal encargados de la vigilancia de los depósitos de detenidos.

10. Sería muy conveniente la promulgación de una norma legal que regulara de manera completa el cometido y alcance de los depósitos de detenidos, el régimen penitenciario aplicable a los internados en los mismos, las facultades respectivas de la Administración penitenciaria y de la Administración Local sobre el particular, y el régimen de financiación y las partidas que el mismo comprende, para evitar las dudas que posiblemente ha de suscitar la dispersa y fragmentaria regulación actual. Entre tanto, las lagunas de la normativa local sobre el régimen de los detenidos han de integrarse con las normas estatales o autonómicas penales y penitenciarias, y las existentes en materia de financiación ha de permitirse que puedan ser subsanadas mediante la oportuna negociación en cada caso concreto entre los Municipios afectados y las Administraciones penitenciarias.

VIII. BIBLIOGRAFIA

Abellán: *Derecho municipal*.

Arozamena Laso: *Los depósitos municipales de detenidos*, Actualidad penal, n^o 13, 28 marzo a 3 abril 1988, pp. 665 ss.

Cadalso: *Diccionario de legislación penal, procesal y de prisiones*, 5 tomos, Góngora, Madrid, 1896-1908, *passim*.

———: *Instituciones penitenciarias y similares en España*, Góngora, Madrid, 1922.

Calleja de Pablo: *Delegación de competencias en favor de los entes locales y técnicas de control del ejercicio de las competencias delegadas*, en el libro colectivo *Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Diputación de Barcelona, 1987, 213 ss.

Castejón: *La legislación penitenciaria española*, Reus, Madrid, 1914. *Colección legislativa de presidios y casas de corrección de mujeres*, 2 tomos, Imprenta Nacional, Madrid, 1861.

- Coscolluela Montaner: *Legislación de Régimen Local*, Civitas, Madrid, 1988.
- Edis: *El estado actual de los depósitos de detenidos*, Autonomía Local, nº 24, febrero-marzo 1987, 8 páginas.
- Gil-Albert y Velarde: *Memoria elevada al Gobierno de S.M. en la solemne apertura de los Tribunales el día 15 de septiembre por el Fiscal General del Estado*, Reus, Madrid, 1981, pp. 210 ss.
- Lliset Borrell: *Manual de Derecho Local*, Abella, Madrid, 1985.
- Muñoz Machado (Director): *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.
- Paricio Rallo: *Administración local i justícia*, en el libro colectivo, *Guía de Govern Local*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1987, 72 ss.
- Ruiz-Giménez Cortés: *Estudio sobre la situación penitenciaria en España*, El Defensor del Pueblo, Madrid, 19 noviembre 1987.