

Consejo de Estado

n.º 506644

ECLI:FR:CECHR:2025:506644.20251028

No publicado en la colección Lebon

Cámaras 10 a 9 combinadas

Sr. Philippe Bachschmidt, ponente,
SCP SPINOSI, abogados.

Lectura del martes 28 de octubre de 2025.

REPÚBLICA FRANCESA

EN NOMBRE DEL PUEBLO FRANCÉS

En virtud del procedimiento que se detalla a continuación:

Mediante solicitud, inscrita el 28 de julio de 2025 en la Secretaría de la División de Litigios del Consejo de Estado, la Asociación de Abogados Penalistas solicita al Consejo de Estado:

1) la anulación por abuso de poder del Decreto n.º 2025-620, de 8 de julio de 2025, relativo a las unidades de lucha contra la delincuencia organizada, el anonimato del personal penitenciario y la modificación del Código Penitenciario;

2) que ordene al Estado el pago de la suma de 4.000 € de conformidad con el artículo L. 761-1 del Código de Justicia Administrativa.

Véanse los demás documentos que obran en el expediente;

Véanse:

el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;

el Código Penitenciario;

el Código de Justicia Administrativa;

Habiéndose oído en audiencia pública:

el informe del Sr. Philippe Bachschmidt, Juez de Instrucción en comisión especial;

y las alegaciones del Sr. Frédéric Puigserver, Ponente Público;

Tras las presentaciones, se concedió la palabra al abogado Spinosi, representante de la Asociación de Abogados Penalistas, y a Thiriez, representante del Consejo Nacional de la Abogacía de Lyon-Caen;

considerando lo siguiente:

1. El artículo 61 de la Ley n.º 2025-532, de 13 de junio de 2025, cuyo objetivo es liberar a Francia de la trampa del narcotráfico y que modifica el Código Penitenciario, prevé la posibilidad de asignar a determinados presos a secciones especiales creadas en algunos centros penitenciarios, conocidas como secciones de lucha contra la delincuencia organizada, y remite a un decreto del Consejo de Estado la tarea de definir sus condiciones de aplicación. La Asociación de Abogados Penalistas solicita al Consejo de Estado que anule, por abuso de poder, el decreto de 8 de julio de 2025, relativo a las unidades de lucha contra la delincuencia organizada, el anonimato del personal penitenciario y la modificación del Código Penitenciario, que se promulgó para implementar estas disposiciones legislativas.

Respecto a la intervención:

2. Dada la naturaleza y el propósito de la controversia, el Consejo Nacional de la Abogacía tiene interés legítimo en la anulación del decreto impugnado. Por lo tanto, su intervención es admisible.

Respecto a la solicitud:

En cuanto a la legalidad procesal del decreto impugnado:

3. Cuando, como en este caso, debe emitirse un decreto por el Consejo de Estado, el texto adoptado por el Gobierno no puede diferir ni del proyecto que presentó al Consejo de Estado ni del texto aprobado por este. De los documentos aportados por el Primer Ministro y presentados en el procedimiento contencioso se desprende claramente que el texto del decreto impugnado, publicado en el Diario Oficial, no difiere del texto aprobado por la Sección de Interior del Consejo de Estado. En consecuencia, debe desestimarse el argumento de que se omitieron las normas relativas a la consulta previa al Consejo de Estado.

Respecto a la legalidad interna del decreto impugnado:

4. De conformidad con el artículo L. 224-5 del Código Penitenciario, modificado por la Ley de 13 de junio de 2025: «Como medida excepcional, para prevenir la continuación o el establecimiento de vínculos con la delincuencia organizada y las redes criminales, independientemente de sus fines y formas, los adultos detenidos por delitos comprendidos en los artículos 706-73, 706-73-1 o 706-74 del Código de Procedimiento Penal podrán, por decisión del Ministro de Justicia, ser asignados a unidades dedicadas a la lucha contra la delincuencia organizada, previa consulta con el juez competente que dictó la sentencia, si el individuo ha sido condenado. Si el individuo es una persona investigada, acusada formalmente o imputada, la asignación solo podrá realizarse previa notificación al magistrado encargado de la investigación o instrucción.» que, en ausencia de objeción alguna por su parte dentro de los ocho días siguientes a la recepción de esta información.”

5. El artículo L. 224-6 del mismo código, derivado de la misma ley, dispone que: “La decisión de asignar a una persona a una unidad de lucha contra la delincuencia organizada debe estar justificada y se toma únicamente después de un procedimiento contradictorio durante el cual la persona interesada, quien podrá estar asistida por su abogado, presenta sus observaciones orales o escritas. / Esta decisión tiene vigencia por un período de un año. Es renovable en las mismas condiciones (...).”

6. De acuerdo con el artículo L. 224-7 del mismo código, derivado de la misma ley: “La decisión de asignar a una persona a una unidad de lucha contra la delincuencia organizada no infringe el ejercicio de los derechos de los detenidos previstos en el Libro III de este código, con sujeción a las adaptaciones exigidas por imperativos de seguridad y las restricciones previstas en esta sección.”

En cuanto a las razones para la asignación a una unidad de lucha contra la delincuencia organizada y el procedimiento contradictorio previo a la asignación:

7. De conformidad con el artículo R. 224-38 del Código Penitenciario, derivado del decreto impugnado: "(...) El procedimiento contradictorio previsto en el artículo L. 224-6 solo se llevará a cabo una vez obtenida la opinión del juez sentenciador dentro de los ocho días siguientes a la recepción de esta información, o, en su defecto, dentro del mismo plazo, la opinión del magistrado encargado del expediente. / El director del centro penitenciario informará por escrito al interno de los motivos de su ingreso en una unidad de lucha contra la delincuencia organizada. / Asimismo, le informará del desarrollo del procedimiento y del plazo para preparar sus observaciones, ya sean escritas u orales. Este plazo no

podrá ser inferior a setenta y dos horas desde el momento en que se le brinde al interno la oportunidad de consultar el expediente. / Esta consulta podrá realizarse en presencia de un abogado si así lo solicita. Los documentos o la información cuya divulgación pudiera poner en peligro la seguridad de las personas o de los centros penitenciarios se redactarán o eliminarán del expediente antes de dicha consulta. (...) / Las observaciones de La información del detenido y, en su caso, la de su abogado, se incorpora al expediente. Si el detenido presenta observaciones orales, estas se recogen en un informe escrito firmado por él. El director del centro penitenciario transmite todos estos elementos, junto con sus observaciones, al director interregional de servicios penitenciarios. Este último añade su dictamen a toda la documentación antes de remitirla al Custodio de los Sellos del Ministerio de Justicia. La decisión motivada sobre el internamiento se notifica sin demora al detenido por el director del centro penitenciario. Según la asociación demandante, estas disposiciones son, en particular, ilegales porque no especifican los motivos que pueden justificar el internamiento de un detenido en una unidad de lucha contra la delincuencia organizada ni ofrecen suficientes garantías procesales.

8. En primer lugar, se desprende del artículo L. 224-5 del Código Penitenciario que la asignación de un recluso a una unidad especializada en la lucha contra la delincuencia organizada, prevista de forma excepcional, tiene por objeto prevenir la continuación o el establecimiento de vínculos con redes de delincuencia organizada. Esto concierne a las personas detenidas por delitos comprendidos en los artículos 706-73, 706-73-1 y 706-74 del Código de Procedimiento Penal, es decir, aquellas que están o han estado sujetas al procedimiento especial aplicable a la investigación, el enjuiciamiento, la instrucción y el juicio de los delitos mencionados en dichos artículos. De estas disposiciones legislativas se desprende que la decisión de asignar a un recluso a dicha unidad, que debe justificarse conforme al artículo L. 224-6 del Código Penitenciario, debe fundamentarse en razones relacionadas con los vínculos del recluso con redes de delincuencia organizada cuya persecución o creación se pretende impedir.

9. A diferencia de la asignación de un recluso a un área específica, prevista en el artículo L. 224-1 del Código Penitenciario, para preservar el orden público o la seguridad del establecimiento, ya sea en una unidad para reclusos violentos, definida en el artículo R. 224-2 de dicho Código, o en un área de tratamiento de la radicalización, definida en el artículo R. 224-13 del mismo Código, la asignación a una unidad contra el crimen organizado, que, al igual que las áreas específicas, constituye un área de seguridad en el sentido del Código Penitenciario, se rige enteramente por la ley. El Consejo Constitucional, además, resolvió mediante su decisión n.º 2025-885 DC, de 12 de junio de 2025, que la ley define con suficiente

precisión los motivos de asignación. En consecuencia, los argumentos basados en la supuesta ilegalidad del decreto impugnado por falta de precisión en los motivos que permiten la asignación a un distrito de lucha contra el crimen organizado no pueden sino desestimarse.

10. En segundo lugar, se desprende de los artículos L. 224-5 y L. 224-6 del Código Penitenciario que la decisión de asignar a un preso a una unidad de lucha contra la delincuencia organizada, adoptada por un período de un año y renovable siguiendo el mismo procedimiento, solo puede tener lugar, por una parte, previa consulta con el juez competente para la ejecución de penas, si el preso es una persona condenada, o en ausencia de oposición del magistrado encargado de la investigación o indagación, si el preso es una persona acusada de un delito, y, por otra parte, tras un procedimiento contradictorio durante el cual el preso, que puede estar asistido por un abogado, puede presentar sus observaciones, escritas u orales. El artículo R. 224-38 del código, derivado del decreto impugnado, especifica la tramitación de este procedimiento contradictorio, estableciendo que el jefe del establecimiento debe informar al juez encargado de la ejecución de las sentencias o al magistrado a cargo de la investigación o indagación, que el procedimiento contradictorio solo puede iniciarse después de obtener, dentro de un plazo determinado, la opinión o la falta de objeción de estos magistrados, que el jefe del establecimiento informa al detenido de las razones invocadas para la decisión prevista, así como de la tramitación del procedimiento y del plazo del que dispone para preparar sus observaciones escritas u orales, que este plazo no puede ser inferior a setenta y dos horas desde el momento en que el detenido puede consultar los elementos del procedimiento, cuando proceda en presencia de su abogado, que el detenido puede contar con la asistencia de un abogado y que sus observaciones escritas u orales se adjuntan al procedimiento. Al especificar así el desarrollo del procedimiento contradictorio previsto por la ley, el decreto impugnado adoptó las medidas necesarias para la aplicación de la ley y estableció salvaguardias suficientes, en particular al permitir la consideración de las observaciones del detenido antes de que se tome la decisión sobre su ubicación.

11. En tercer lugar, si bien, en el marco de este procedimiento contradictorio, el artículo R. 224-38 del Código Penitenciario, derivado del decreto impugnado, dispone que ciertos documentos o información se omitan o eliminen del expediente antes de que el detenido los consulte, en los casos en que su divulgación pueda poner en peligro la seguridad de las personas o de las instalaciones penitenciarias, dichas omisiones o eliminaciones solo pueden realizarse legalmente, bajo la supervisión del juez administrativo, en la medida necesaria para prevenir el riesgo de daño a la seguridad de las personas y las instalaciones. En estas

condiciones, los argumentos basados en el hecho de que el decreto impugnado infringe ilegalmente la naturaleza contradictoria del procedimiento previsto por la ley, Los derechos de la defensa o el derecho a un recurso efectivo solo pueden ser desestimados.

En lo que respecta a la salud de los reclusos:

12. Según el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, «Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes». De estas disposiciones se desprende que la salud del recluso debe tenerse en cuenta al decidir su permanencia en un régimen de detención restrictivo y seguro.

13. De conformidad con el artículo L. 322-1 del Código Penitenciario, aplicable a los reclusos adscritos a unidades dedicadas a la lucha contra la delincuencia organizada, según el artículo L. 224-7 del mismo Código, citado en el punto 6: «Se garantiza a los reclusos la calidad y la continuidad de la atención en condiciones equivalentes a las de la población general. / Se tiene en cuenta el estado psicológico de los reclusos al ingresar en detención y durante su estancia (...)». Según el artículo R. 212-6 del mismo Código: «Al llegar a detención, cada recluso será sometido a un examen médico lo antes posible». De acuerdo con el artículo R. 212-17 del mismo código: «Tras una fase multidisciplinar de recepción y observación, que no podrá exceder de tres semanas, se registrará por escrito, en una evaluación de personalidad, la información relativa a la personalidad, el estado de salud y la peligrosidad de cada detenido». Asimismo, en caso de renovación del ingreso en una unidad de lucha contra la delincuencia organizada, que se decide según el mismo procedimiento que la decisión inicial de ingreso, el artículo R. 224-39 del mismo código estipula que: «El director del centro penitenciario solicitará, en apoyo de sus observaciones, el dictamen escrito del médico que trabaja en el centro». De estas disposiciones se desprende que el estado de salud del recluso, que este puede mencionar en sus observaciones durante el procedimiento contradictorio establecido por el artículo R. 224-38 del Código Penitenciario, debe tenerse en cuenta tanto en la etapa de ingreso inicial en una unidad de lucha contra la delincuencia organizada como en la renovación de dicho ingreso. Por consiguiente, debe desestimarse el argumento de que el decreto impugnado viola lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En cuanto a las relaciones de los presos con sus familias:

14. Conforme al artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de

los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. / 2. Ninguna autoridad pública podrá interferir en el ejercicio de este derecho, salvo cuando dicha injerencia esté prevista por la ley y sea necesaria en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del bienestar económico del país, para la prevención de disturbios o delitos, para la protección de la salud o la moral, o para la protección de los derechos y libertades de los demás.» De estas estipulaciones se desprende que las circunstancias y condiciones que permiten a las autoridades competentes asignar a un preso a una unidad de detención de especial seguridad deben fijarse con suficiente precisión, en particular las razones, relacionadas con la prevención y la seguridad, que pueden justificar la imposición de tal régimen de detención, a fin de evitar cualquier riesgo de arbitrariedad y cualquier violación del derecho del preso al respeto de la vida familiar, teniendo en cuenta las consecuencias que dicho régimen puede tener sobre las visitas que los miembros de su familia pueden hacerle en prisión, mientras que los presos deben poder, con sujeción a las limitaciones inherentes a la detención, seguir disfrutando de los derechos garantizados por el convenio.

15. De acuerdo con el artículo L. 224-7 del Código Penitenciario, citado en el punto 6, los presos ubicados en unidades de lucha contra la delincuencia organizada gozan de los derechos de los detenidos previstos en el Código Penitenciario, en particular el derecho a mantener relaciones con sus familiares, definido en los artículos L. 341-1 y siguientes del mismo Código, con sujeción a las adaptaciones impuestas por imperativos de seguridad y las restricciones específicas del régimen de estas unidades, en particular, en vista del objetivo de este régimen particular de detención, que busca prevenir la continuación o el establecimiento de vínculos con redes de delincuencia organizada, las disposiciones relativas a las visitas familiares, la falta de acceso a las unidades de convivencia familiar y a las salas de visitas familiares, así como las restricciones al acceso a la correspondencia telefónica, en las condiciones establecidas en el artículo L. 224-8 y en los artículos R. 224-34 y R.224-37 del Código Penitenciario. Los ajustes realizados a los derechos de los detenidos, dada la finalidad de su ingreso en unidades especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada, son adecuados y están justificados por el objetivo perseguido por dichas medidas. En consecuencia, debe desestimarse el argumento de que el decreto impugnado vulnera el derecho al respeto de la vida familiar de los detenidos, protegido por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En cuanto a los demás derechos de los detenidos:

16. De conformidad con el artículo L. 224-7 del Código Penitenciario, como se ha indicado anteriormente, las personas asignadas a una unidad especializada en la lucha contra la delincuencia organizada gozan de los mismos derechos que todos los detenidos, con las adaptaciones necesarias por las exigencias de seguridad y las restricciones impuestas por el régimen penitenciario de dicha unidad.

17. Los artículos R. 224-29 a R. 224-37 del mismo código especifican las restricciones mencionadas en el punto anterior. En particular, según el artículo R. 224-9 de este código: «Los internos participan en las actividades individuales o grupales que se ofrecen. Tienen acceso al trabajo en las condiciones definidas en este código, con excepción del servicio general. / El ejercicio de estas actividades y de la religión, así como el acceso al ejercicio y al trabajo, se realiza por unidad de alojamiento. Se llevan a cabo separadamente de los demás internos de la unidad cuando así lo requieran las necesidades de seguridad. / Los internos disfrutan de al menos una hora diaria de ejercicio al aire libre. / Conservan sus derechos a la información, las visitas, la correspondencia escrita y telefónica y el uso de su cuenta personal, con sujeción a las restricciones previstas en el artículo L. 224-8 y en esta sección, y a los ajustes necesarios por imperativos de seguridad o para el mantenimiento del orden en el centro.»

18. Las restricciones a los derechos de los reclusos derivadas de las disposiciones mencionadas en el punto anterior, adoptadas de conformidad con el artículo L. 224-7 del Código Penitenciario, se justifican por la finalidad de las unidades de lucha contra el crimen organizado, que busca prevenir la continuación o el establecimiento de vínculos con redes de delincuencia organizada, sin menoscabar indebidamente dicha finalidad. Asimismo, si bien el director del centro penitenciario puede, previa revisión por el tribunal administrativo, adoptar medidas adicionales, estas deben justificarse por imperativos de seguridad o del mantenimiento del orden público dentro del centro. En consecuencia, los argumentos de que el decreto impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica o no regula suficientemente las restricciones que pueden imponerse al ejercicio de los derechos de los reclusos internados en unidades de lucha contra el crimen organizado deben, en todo caso, desestimarse.

Respecto a los demás motivos:

19. Por una parte, no puede argumentarse útilmente que el decreto impugnado que define las condiciones para la aplicación de las disposiciones legislativas que rigen la ubicación de ciertos detenidos en un tipo particular de pabellón dentro de los establecimientos

penitenciarios vulneraría el principio de igualdad entre los detenidos, en particular entre los detenidos en un pabellón para la lucha contra la delincuencia organizada y los detenidos en otros pabellones seguros.

20. Además, dado que el decreto impugnado no establece ningún tratamiento de datos personales, no puede alegarse válidamente que vulnere las disposiciones de la Ley francesa de Protección de Datos de 6 de enero de 1978, las del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), ni los objetivos de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las autoridades competentes para la prevención, investigación, detección o persecución de delitos o la ejecución de penas penales, y a la libre circulación de dichos datos.

21. En consecuencia, la asociación demandante no tiene derecho a solicitar la anulación del decreto que impugna. Su solicitud, incluidas las alegaciones presentadas al amparo del artículo L. 761-1 del Código de Justicia Administrativa, debe, por consiguiente, ser desestimada.

RESUELVE:

Artículo 1: Se admite la intervención del Consejo Nacional de la Abogacía.

Artículo 2: Se desestima la solicitud de la Asociación de Abogados Penalistas.

Artículo 3: La presente resolución se notificará a la Asociación de Abogados Penalistas, al Primer Ministro, al Ministro de Justicia y al Consejo Nacional de la Abogacía.

Deliberada al término de la sesión del 8 de octubre de 2025, en la que estuvieron presentes: el Sr. Jacques-Henri Stahl, Vicepresidente de la Sección de Litigios, quien presidió la sesión; el Sr. Bertrand Dacosta y la Sra. Anne Egerszegi, Presidentes de las Cámaras; Sr. Olivier Yeznikian, Sra. Rozen Noguellou, Sr. Nicolas Polge, Sr. Vincent Daumas, Sr. Didier Ribes, Consejeros de Estado, y Sr. Philippe Bachschmidt, Maestro de Peticiones en Misión Especial – Relator.

Dictado el 28 de octubre de 2025.

El Presidente:

Firma: Sr. Jacques-Henri Stahl.

El Relator:

Firma: Sr. Philippe Bachschmidt.

La Secretaria:

Firma: Sra. Thamila Mouloud.