



MINISTERIO
DEL INTERIOR

MINISTERIO DEL INTERIOR SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA VICESECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
FECHA
REG. SALIDA 534

SECRETARÍA GENERAL
TÉCNICA

En relación con el Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Cuerpos Penitenciarios, y como continuación al informe preliminar y sobre tramitación emitido el día 20 de los corrientes por esta Secretaría General Técnica, se emite el siguiente informe, al amparo de lo señalado en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS
Entrada
Nº 200709000337345
02/04/2007 13:20:53

1. CONTENIDO

El Anteproyecto, que consta de Exposición de Motivos, trece artículos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, fundamentalmente contempla los siguientes aspectos:

- a) Se redefinen los Cuerpos Penitenciarios, adecuándolos a la funcionalidad que determina la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, para el cumplimiento de sus fines.
- b) Se establecen los requisitos generales y específicos de cada Cuerpo Penitenciario.
- c) Se establecen las condiciones de edad y de tiempo de prestación de servicios en el ámbito de las Instituciones Penitenciarias.
- d) Se diseñan los Planes de Empleo, con una vigencia cuatrienal, como instrumento para la redistribución de puestos de trabajo que conlleva la situación de segunda actividad.

2. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

Como ya se anticipó en el informe de 20 de los corrientes, sería necesario tener en cuenta lo siguiente:

- 1.- Teniendo en cuenta la posible incidencia, en distintos ámbitos competenciales, de la regulación de las funciones de los Cuerpos Penitenciarios (ejecución penal, funciones económico-administrativas, sanidad penitenciaria, educación social, etc.), son necesarios los informes de los Ministerios de Justicia, de Economía y Hacienda, de Educación y Ciencia, de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo.
- 2.- Igualmente es preciso el informe del Ministerio de Administraciones Públicas, dadas sus competencias en materia de función pública.
- 3.- Por último, sería oportuno remitir el texto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, al ser la única Comunidad Autónoma que tiene transferida la ejecución de la legislación penitenciaria.



4. OBSERVACIONES

Ha de valorarse positivamente el esfuerzo que ha supuesto la ordenación, sistematización e incorporación -en norma con rango legal- de la regulación dispersa de los distintos Cuerpos Penitenciarios.

No obstante, a la vista del contenido del Anteproyecto, y considerando que el mismo supone una primera redacción que habrá de ser necesariamente depurada técnica y jurídicamente, esta Secretaría General Técnica formula las siguientes observaciones:

1.- Procedimentales

La memoria, que efectúa un estudio sobre la edad de los funcionarios penitenciarios, hasta el año 2004, las condiciones del medio penitenciario y la evolución de determinadas situaciones administrativas ha de contemplar, además y en primer lugar, los Cuerpos Penitenciarios existentes en la actualidad, el personal de cada uno de ellos y su conexión con los nuevos Cuerpos que se contemplan en el Anteproyecto.

Por otro lado, no se acompañan al texto del Anteproyecto la memoria económica ni el informe sobre el impacto por razón de género, que han de adjuntarse por imperativo del artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Respecto a la memoria económica se estima que la misma debe contener el impacto económico que producirá la reforma de la ordenación funcional. En efecto, la contemplación de nuevos Cuerpos Penitenciarios que se efectúa, por ejemplo el de Trabajadores Sociales, entre otras cuestiones, requiere que se justifique expresamente el incremento del gasto o la inexistencia del mismo.

Debe señalarse, por último, que, de conformidad con el artículo 4.2.a) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, es competencia del Ministerio de Administraciones Públicas la propuesta del Anteproyecto de Ley, a iniciativa de este Departamento.

2.- De técnica legislativa

Siguiendo las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley -Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa-, debe señalarse:

1.- Exposición de Motivos. Debe suprimirse del texto la fórmula promulgatoria, ya que dicha inclusión solo se efectúa en los Reales Decretos, pero no en las Leyes -Directriz 14-.



2.- Disposiciones Generales. De acuerdo con la Directriz 17 es conveniente iniciar el articulado con disposiciones que fijen el objeto –básicamente definir la estructura, sistemas de acceso y destinos específicos de los Cuerpos Penitenciarios- y el ámbito de aplicación de la norma.

3.- Redacción. Como dice la Directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente largos. En consecuencia el artículo 12 y fundamentalmente el 13 habrían de dividirse en varios, en cada uno de los cuales han de tenerse presentes las Directrices 31 y 32.

4.- Disposición Derogatoria Única. Su redacción ha de corregirse siguiendo las fórmulas habituales:

“Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango, se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley, y, en especial:

- a) La Ley 39/1970, de
- b)
-”

3.- De fondo

1.- Personal de la Administración Penitenciaria.

La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, en su artículo 80 dispone:

“Artículo 80.

1. Para el desempeño de las funciones que le están encomendadas la Administración Penitenciaria contará con el personal necesario y debidamente cualificado.
2. Los funcionarios penitenciarios tendrán la condición de funcionarios públicos, con los derechos, deberes e incompatibilidades regulados por la legislación general de los funcionarios civiles de la Administración del Estado.
En el ejercicio de sus funciones se atenderá al principio de imparcialidad política, de conformidad con las normas constitucionales.
3. La selección y, en su caso, el ascenso de los funcionarios penitenciarios se ajustarán a los mismos procedimientos establecidos en el Estatuto de la Función Pública.
4. Antes de iniciar su actividad, los funcionarios penitenciarios deberán recibir la formación específica, tanto teórica como práctica, en el centro oficial adecuado que reglamentariamente de determine.”



Dicho artículo necesariamente ha de ser tenido en cuenta tanto en el análisis del texto del Anteproyecto, como en su misma redacción por lo que debe ser mencionado en la Exposición de Motivos.

2.- Estructura y competencias

Sería oportuno incluir un artículo de similar redacción a la contemplada en el artículo 16.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre las Disposiciones Generales, y con posterioridad a la definición del objeto y finalidad de la Ley, con un contenido que contemple la existencia de órganos de dirección y control de los Cuerpos Penitenciarios en el seno del Ministerio competente en la materia (en la actualidad, obviamente este Departamento).

3.- Artículo 1. De la estructura de Cuerpos Penitenciarios

En el artículo 1 se definen los Cuerpos Penitenciarios, declarando su condición de funcionarios civiles, con la siguiente enumeración:

- Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias.
- Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria.
- Cuerpo de Gestión de Instituciones Penitenciarias.
- Cuerpo de A.T.S./Diplomados de Enfermería de Instituciones Penitenciarias.
- Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias.
- Plazas no escalafonadas.

Es necesario dividir el citado artículo en tres apartados, incluyendo en el primero las clases de Cuerpos Penitenciarios, en el segundo, si se estima preciso, la mención de las denominadas "plazas no escalafonadas" y en el tercero el último párrafo del mismo.

Por otro lado, la mención de tales "plazas no escalafonadas" en este artículo no es correcta desde el punto de vista técnico, ya que no se trata de cuerpo o escala de funcionarios, sino de una situación regulada en las relaciones de puestos de trabajo. Parece que esta mención quiere contemplar alguna categoría especial de funcionarios, tales como Maestros de Taller; si así fuera, puede integrarse todo este personal en un solo Cuerpo, con la denominación de "Especialistas Penitenciarios" u otra análoga.

Finalmente, en el último párrafo del artículo 1 debe modificarse la referencia que se efectúa a los "funcionarios civiles de la administración del estado" por la referencia de "funcionarios civiles de la Administración General del Estado".



4.- Grupos de clasificación

Deberá incluirse en los artículos 2, 3, 4, y 5, que definen las funciones de cada uno de los Cuerpos Penitenciarios, el grupo de clasificación de cada Cuerpo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Es cierto que la titulación requerida, que automáticamente asigna el Grupo de Clasificación, viene explicitada en el artículo 10 del Anteproyecto, pero parece necesario contemplar la misma directamente en los artículos 2, 3, 4 y 5, en la misma definición del Cuerpo Penitenciario de que se trate.

5.- Artículo 8. Procedimientos de selección

Se contempla como único procedimiento de selección para el ingreso en los distintos Cuerpos Penitenciarios el de "oposición".

No parece justificada esta restricción, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las funciones realizadas por cada Cuerpo Penitenciario, y, en algunos casos, su similitud con otros cuerpos de funcionarios de carácter "general", por lo que debería efectuarse una simple remisión al artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

6.- Artículo 10. Requisitos específicos

El artículo 10 contempla requisitos de edad y titulación para el ingreso en los distintos Cuerpos Penitenciarios.

Dado que en todos los casos el requisito de edad es el mismo, 18 años, puede, en consecuencia, suprimirse esta mención, ya prevista en el artículo 30.1.b) del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios del Estado (Decreto 315/1964, de 7 de febrero).

7.- Situación de segunda actividad

Los artículos 12 y 13 regulan la asignación de puestos de trabajo a funcionarios que ocupan o han ocupado puestos de trabajo en "áreas de vigilancia", denominándose "situación de segunda actividad"

En la actualidad, esta cuestión viene regulada en el Real Decreto 89/2001, de 2 de febrero, dictado con la habilitación del artículo 38 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.



Como cuestiones formales, han de señalarse:

A) En primer lugar, ha de eliminarse toda mención al término "situación", ya que no se trata de una "situación de los funcionarios" en el sentido contemplado en el artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Se trata, simplemente, de regular específicamente una concreta y específica asignación de destinos.

B) En segundo lugar, ha de quedar absolutamente claro a qué Cuerpos Penitenciarios resulta aplicable esta asignación.

C) Por último, muchas de las cuestiones de detalle contempladas en el artículo 13 del Anteproyecto son materia de regulación reglamentaria, por lo que habrían de suprimirse y recogerse en un posterior reglamento de desarrollo de la Ley.

Y en lo que se refiere al fondo, ha de mencionarse que el supuesto c) del artículo 13 no parece razonable.

En efecto, además de los supuestos previstos para los funcionarios penitenciarios que prestan servicios en las áreas de vigilancia (letras a) y b)), para pasar a la situación de segunda actividad, se contempla el supuesto de aquellos funcionarios penitenciarios que tengan cumplidos 58 años de edad y 30 años de servicio efectivo en puestos de trabajo de la Administración Penitenciaria –aunque no hubiesen prestado sus servicios en áreas de vigilancia (letra c))–.

Este supuesto –cuando no se ha prestado nunca servicios en áreas de seguridad– resulta poco injustificado, supone un "privilegio" respecto a los restantes funcionarios y puede provocar una evidente discriminación respecto al resto de colectivos de funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

La filosofía que subyace en esta asignación de destinos debe derivar de las especiales características en el desempeño de los puestos de trabajo que se prestan por los funcionarios del "area de vigilancia", fundamentalmente por su peligrosidad y mayor desgaste físico, con la consiguiente reducción de las expectativas profesionales del personal que se encuentre en tal situación.

Sin embargo, respecto de los funcionarios penitenciarios que realizan funciones similares a las del resto de los funcionarios civiles –es decir, despojados de esas características–, no parece pertinente ni adecuado que se les dé el mismo tratamiento que a los anteriores. Además, no se trata de "premiar" con esta asignación a quienes hayan desempeñado puestos de "areas de vigilancia", ya que es de suponer que los mismos estarán adecuadamente retribuidos; sino de retirar de tales puestos de trabajo a quienes los estén ocupando y cumplan los requisitos de edad y permanencia.



Finalmente, dicha asignación debiera ser únicamente aplicable en el momento en que los funcionarios se encontrasen en destinos del "área de vigilancia" y cumplan los requisitos de edad y permanencia, y no cuando los funcionarios ya no ocupen los destinos citados.

8.- Disposición Adicional Única. Funcionarios no Penitenciarios

Si en el apartado anterior se ha formulado la observación de que no parece procedente que, para el colectivo de funcionarios penitenciarios que no prestan servicios en las áreas de seguridad, se pueda dar la posibilidad, mediante el Anteproyecto, de acceder a la asignación de destinos comentada, en similares términos que respecto a los funcionarios penitenciarios que prestan sus servicios en las áreas de seguridad, por considerarse que no resulta proporcionado, con mucha más razón, se estima carente de justificación que los funcionarios no penitenciarios, que han prestado sus servicios en la Administración Penitenciaria, puedan acogerse igualmente a dicha figura de asignación de destinos.

9.- Nueva Disposición Adicional

Es necesario regular la integración o asimilación de los actuales funcionarios penitenciarios a los Cuerpos contemplados en el Anteproyecto, o, en su caso, contemplar las situaciones "a extinguir".

10.- Nueva Disposición Final Tercera. Habilitación legal

Debería incluirse una nueva Disposición Final –que sería la Tercera- que definiese la correspondiente habilitación competencial, en que se ampara el Anteproyecto.

11.- Nueva Disposición Final Cuarta. Entrada en vigor

Finalmente, se considera preciso contemplar como última Disposición Final –que sería la Cuarta- la entrada en vigor del Anteproyecto, con la fórmula, en cuanto al plazo, que se estime oportuna.

Madrid,  de marzo de 2007.
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA



Maria Angeles González García.