



[www.prisiones.ccoo.es](http://www.prisiones.ccoo.es)

## **Informe sobre la situación actual de Instituciones Penitenciarias: Análisis desde la perspectiva sindical de CCOO**

Documento FSC-CCOO nº-25

# 2016





[www.prisiones.ccoo.es](http://www.prisiones.ccoo.es)

## Informe sobre la situación actual de Instituciones Penitenciarias: **Análisis desde la perspectiva sindical de CCOO**

Documento FSC-CCOO nº-25

# 2016

**CCOO**  
servicios a la ciudadanía  
instituciones penitenciarias sae

**Edita****Federación de Servicios a la Ciudadanía de CC00**

C/ Fernández de la Hoz, 21 · 1ª planta. 28010 Madrid

Teléfono: 91 757 22 99. Fax: 91 548 16 13

[www.fsc.ccoo.es](http://www.fsc.ccoo.es)

**Sección Sindical Estatal CC00 en IIPP**

Calle Juan de Vera, 8-10 - 28045 Madrid

Teléfono: 91 539 82 61 Fax: 91 467 07 53

[seccionestataliipp@fsc.ccoo.es](mailto:seccionestataliipp@fsc.ccoo.es)

**Impresión**

GJPRINT Comunicación Gráfica S.L.

[info@gjprint.es](mailto:info@gjprint.es)

Teléfono: 949 277 388

Octubre 2016

Depósito Legal: M-37413-2016

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>2. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN PRISIONES</b>	9
a. El modelo de seguridad neoliberal	9
b. La arquitectura normativa del miedo	10
c. Perspectiva sindical del modelo de seguridad de Estado	12
d. Las prisiones dentro del marco de privatización de servicios públicos	13
e. La privatización de ciertos servicios de la Administración Penitenciaria	14
f. La contratación pública en la Administración Penitenciaria y la responsabilidad social	15
<b>3. LOS RECURSOS HUMANOS EN IIPP</b>	19
a. Déficit estructural y envejecimiento de plantillas	19
■ Déficit estructural de personal	19
■ Envejecimiento de las plantillas	20
b. Segunda actividad en instituciones penitenciarias	21
c. Petición de reconocimiento expreso del carácter de agente de autoridad para todo el personal penitenciario	22
d. Grupos de control y seguimiento	23
■ Grupos de Seguimiento y Control: funcionarios de prisiones jugando a espías	23
■ Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES)	23
■ Lucha Contra el Terrorismo	24
■ Perspectiva sindical	25
e. Los servicios sanitarios en Instituciones Penitenciarias	25
<b>4. LA ENFERMEDAD MENTAL EN PRISIÓN</b>	29
a. Perspectiva y análisis global de la enfermedad en prisiones	29
b. Hospitales psiquiátricos en España. Realidad y problemática	31
c. Posición política de CCOO y soluciones dentro del marco normativo	35
d. Unidad psiquiátrica diferenciada: Una necesidad para abordar el problema de la enfermedad mental	37
e. La reincorporación social y la derivación de las personas con enfermedad mental en prisiones	39
<b>5. ANÁLISIS DEL NUEVO CÓDIGO PENAL Y OTRAS NORMATIVAS Y SU INFLUENCIA EN PRISIONES</b>	41
a. El Código Penal como instrumento de control social	41
b. Criminalización de la pobreza y la protesta	42
■ Criminalización de la pobreza	42
■ Criminalización de la protesta	43
c. La prisión permanente revisable	45
d. Efectos del nuevo Código Penal en IIPP y sus empleados públicos	45



6. EL MODELO DE TRATAMIENTO EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	47
a. El modelo tratamental defendido por CCOO	47
b. Nuestra apuesta por UTE´s y módulos de respeto	49
c. Las mujeres en prisión: doble condena	51
■ Ausencia de la perspectiva de género en la ejecución de las condenas	51
■ Planteamientos de CCOO: Introducir factores de género en la ejecución de la condena de las mujeres	53
d. El trabajo de las personas privadas de libertad	55
■ Marco normativo del trabajo productivo en prisiones	55
■ Tipología de Talleres productivos	56
■ Empresas en Instituciones Penitenciarias	58
■ Derechos del personal privado de libertad respecto al trabajo remunerado	59
7. LA SALUD LABORAL DE LAS EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS PENITENCIARIOS	61
a. El medio penitenciario como factor de riesgo	61
b. El problema de las agresiones en prisiones	62
c. Las evaluaciones psicosociales	64
d. La drogadicción en el ámbito penitenciario	65
8. EL PLAN DE IGUALDAD EN PRISIONES	69
9. LOS EFECTOS DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN SOBRE EL PERSONAL PENITENCIARIO: LA BRECHA DIGITAL	73
a. Introducción	73
b. Novedades de la nueva ley 39/2015, de 1 de octubre, (PACA) y sus efectos sobre las empleadas y empleados públicos	74



# 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente informe, que desarrollamos a continuación, es elaborar un análisis completo de Instituciones Penitenciarias, desde la perspectiva política- sindical de nuestra organización, con la finalidad de poder trasladarlo a la opinión pública así como a los representantes políticos. Es fundamental que seamos capaces de abrir las prisiones más allá del estrecho muro que están tejiendo nuestros gestores penitenciarios. Es imprescindible, por tanto, que se conozca la realidad penitenciaria para poder abordar, con la máxima celeridad, el proceso de deterioro de nuestra institución, que es uno de los pilares básicos en un Estado de Derecho y Democrático.

Muchas de las cuestiones que reflejamos en el informe forman parte de la acción sindical que hemos venido desarrollando durante los últimos años, y todas ellas requieren un compromiso político con nuestra institución, de las que actualmente carecen nuestros gestores.

El contexto actual nos hace ser poco optimistas, con un Ministerio de Interior que parece apostar por un proceso de privatización paulatino comenzado con la privatización de la seguridad exterior, y que acabará extendiéndose al resto de los diferentes servicios y competencias que se realizan en un Centro Penitenciario. Para ello se están creando las condiciones objetivas. Y nuestra Institución está siendo deteriorada a pasos agigantados. En definitiva, el modelo público de prisiones está en peligro.

Hoy más que nunca están en entredicho los principios constitucionales que deben guiar la política penitenciaria. La reinserción es una mera quimera, con una Institución que carece de recursos humanos y con un abandono y apatía sin precedentes, por parte de sus gestores.

Muchos son los peligros, por tanto, que acechan a nuestro modelo penitenciario. Nuestros Centros Penitenciarios son un reflejo de nuestra madurez democrática como país, y si el sistema penitenciario se descompone eso acabará repercutiendo sobre la propia calidad de nuestra democracia.

No podemos asumir, como sindicato de clase que aspira a transformar la sociedad, que las prisiones acaben convirtiéndose en el baúl donde se esconden nuestros fracasos como sociedad.







## 2. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN PRISIONES

### a. El modelo de seguridad neoliberal: una apuesta clara de éste Gobierno

El modelo de seguridad de éste Gobierno, actualmente en funciones, tiene una doble vertiente: la búsqueda del negocio en lo público y la imposición de un modelo de seguridad que refleje su ideología neoliberal de seguridad total.

Esta búsqueda de negocio, en la esfera de la seguridad pública, compele a diferentes ámbitos cuyas competencias llevan inherentes la aplicación de las potestades coercitivas del Estado y de policía administrativa.

Así tenemos ámbitos comunes, para las empleadas y empleados públicos y para las trabajadoras y los trabajadores privados, como aduanas, puertos, instituciones penitenciarias, montes y seguridad pública, donde la esfera de lo público y lo privado conviven en un difícil equilibrio.

La patronal del sector de la seguridad privada ejerce una fuerte labor de lobby, ante los grupos parlamentarios y ante la opinión pública, con dos ideas básicas: Por un lado, la necesidad de colaboración público-privada mejora la eficiencia y rebaja los costes (idea compartida por el Gobierno y el Ministerio de Interior), y por otro lado, la supervivencia del sector y del empleo vinculado a él pasa porque se desarrollen nuevas actividades empresariales en el ámbito de las Administraciones.

Bajo el eufemismo de colaboración público-privada tenemos el asalto estratégico a los servicios públicos, y a las propias AAPP. El monto del negocio es de un volumen tan importante que hay que tratar de “influir” en todos los agentes que tengan capacidad de decisión sobre este asunto, sobre todo encargando estudios donde se presenten bondades económicas de la prestación de los derechos de seguridad de la ciudadanía por empresas privadas.

La realidad es otra. Estudios nada sospechosos de estar sesgados hacia posiciones en defensa de los servicios públicos, y que nosotros sostenemos, ponen en cuestión la afirmación economicista del menor coste de estos servicios para los ciudadanos, privadamente prestados. Por ejemplo, The United States Bureau of Justice Statistics afirma que el ahorro de costes que prometen las prisiones privadas “simplemente no se han materializado”. O un estudio sobre las prisiones privadas, en el Estado de Arizona, en el año 2010, (uno de los paradigmas de la privatización) señala cómo son un 15% más caras que las públicas, a pesar de que no admiten los presos más costosos (presos violentos, presos con patologías severas crónicas o con delitos más graves).

Uno de los argumentos que manejan las empresas de seguridad, para la implementación de la seguridad privada en el ámbito público, es la supervivencia del propio sector de seguridad privado y la creación de empleo. Pero la realidad es bien distinta. Cuando los espacios de titularidad pública son gestionados por empresas privadas, las plusvalías de las empresas acaban recayendo sobre los propios trabajadores y trabajadoras que ven mermados sus derechos laborales. Es una cuestión irrefutable y totalmente objetivable sobre la que hacemos una referencia más concreta cuando hablamos de contratación pública en el ámbito penitenciario.

La seguridad privada debe buscar su crecimiento, su mercado, con un empleo de calidad, en el ámbito privado y no sobre la destrucción de los servicios públicos.

No podemos dejar de reflejar que el aspecto economicista es sólo uno de los aspectos de éste modelo de seguridad. La ideología y su correlación política también se hacen evidentes. La seguridad se convierte no sólo en un nicho de negocio sino en una forma de imponer una ideología y debilitar todos los mecanismos de



protestas a través de la aprobación de normas que le posibiliten la correlación de fuerzas actuales. Este nuevo orden normativo conduce, ineludiblemente, a imponer un control social y un nuevo orden neoliberal.

Es conveniente recordar que una de las premisas de la ideología neoliberal es el individualismo. Exacerbar al individuo sobre lo colectivo tiene un objetivo claro: impedir que los individuos se organicen. Por eso la doctrina de seguridad nacional neoliberal utiliza el miedo como concepto vehicular para imponer sus principios. Para ello es necesaria la construcción de un nuevo concepto de seguridad ciudadana que necesita su nomenclatura jurídica y que hemos querido definir como la “arquitectura normativa del miedo”.

El concepto de seguridad ciudadana, que no es más que el manejo de la comunicación y de la estadística de los hechos de violencia, hace creer al ciudadano común que corre un serio peligro. Este sentimiento de peligro inminente genera desconfianza y, por tanto, se evita al otro. Si se evita al otro se le desconoce, y si se le desconoce no existe posibilidad de asociación, y el sistema neoliberal funciona a la perfección. Se fomenta, por tanto, que no exista sociedad organizada que se contraponga al discurso al individual, así el capital puede moverse a sus anchas explotando a las trabajadoras y trabajadores sin resistencia organizativa.

Por otra parte la construcción de la violencia por medio de imágenes y discursos, vista sólo desde la dimensión delictual, pone un manto que hace invisible otras violencias presentes en la sociedad y que se relacionan con la injusticia y la inadecuada distribución de la riqueza.

No vemos dentro del ideario neoliberal referencias a otro tipo de violencia estructural del capitalismo como es la explotación económica, la explotación sexual y todas aquellas luchas emancipadoras que desde la izquierda se vienen desarrollando en los últimos siglos, y que tan alejadas están de esta doctrina neoliberal imperante.

Este modelo de seguridad requiere un mínimo de control público, y para eso parte de la seguridad ha de ser gestionada por grandes empresas privadas, con unos intereses de clase muy determinados y con una clara vocación de mantener sus privilegios políticos y económicos. Por tanto, asistimos a una transferencia directa del Estado, del principio de autoridad, a manos privadas. El titular de la autoridad es inexcusablemente el Estado, porque desde una perspectiva democrática sólo el Estado puede gozar de la capacidad punitiva y coercitiva. Transferir estas competencias de la colectividad, a grupos privados, es un atentado a los principios democráticos y al orden de convivencia establecido, dejando que los intereses privados actúen y modulen el campo de los derechos colectivos.

El componente ideológico del modelo de seguridad, con sus argumentaciones de miedo y de control de la sociedad, no es menor y ha de ser tenido muy en cuenta a la hora de definir el modelo de seguridad del que queremos dotarnos.

## b. La arquitectura normativa del miedo

Desde éste Gobierno se está impulsando una nueva arquitectura normativa que dibuja un nuevo modelo de seguridad. Varias son las normas que delimitan y corroen el actual modelo de seguridad, hasta dejarlo en los huesos: la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, la Ley Orgánica 1/2015, que modifica el Código Penal, así como la Ley de Vigilancia Privada, que entró en vigor en junio del 2014.

Detrás de estos cambios normativos se esconde un modelo de seguridad, plenamente neoliberal, que hace tambalear ostensiblemente los pilares del Estado Social y Democrático de Derecho.

La Ley de Vigilancia Privada abre enormes espacios de la seguridad pública a la privatización, y viene a ampliar desafortunadamente el espectro de competencias de la antigua Ley de Seguridad Privada de 1992. En ese sentido hacemos mención al art. 41, que viene a desarrollar aquellos servicios de vigilancia y protección que pueden ser desempeñados por vigilantes privados. Este artículo contiene una amplia gama de competencias que permiten privatizar enormes espacios de la seguridad pública. Así, en su apartado 3.d), establece de manera genérica aquellas funciones en la que pueden participar los servicios de vigilancia privada, “La participación



en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial. La prestación de estos servicios también podrá realizarse por guardas rurales”.

Estas funciones, como refiere el enunciado del articulado, se harán bajo las órdenes e instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Con la redacción de éste párrafo se establece una cláusula abierta que nos lleva a afirmar, sin ambages, que toda la seguridad pública es susceptible de privatizar.

La Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana y Ley Orgánica 1/2015, que modifica el Código Penal, acotan los espacios de protesta para amordazar el desencuentro entre las políticas del desmantelamiento del estado del bienestar y el conflicto social. Es, en este espacio, donde se encuentran más coartadas las actividades propias del sindicalismo de clase y confederal de CCOO.

Ley Orgánica 1/2015 no ha derogado el art. 315.3 que regula el delito de coacción a la huelga, delito que se está consolidando en el seno de nuestra justicia penal, con el inestimable auxilio de una actitud beligerante por parte del Ministerio Fiscal. Esto sin duda constituye un ejemplo más de la criminalización de la protesta, y que de no atajarse podría acabar con buena parte de la virtualidad del derecho de huelga. El nuevo Código Penal sigue manteniendo penas de hasta tres años por la coacción a la huelga.

Tenemos que señalar que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha declarado que “cualquier sanción impuesta por actividades ilegítimas relacionadas con huelgas debería ser proporcional al delito o falta cometida, y las autoridades deberían excluir el recurso a medidas de encarcelamiento contra quienes organizan o participan en una huelga pacífica”. En consecuencia obliga a los tribunales penales, cuando enjuicien casos en virtud de la presunta comisión del delito de coacción a la huelga, a hacer una interpretación de éste delito compatible con dicha doctrina del Derecho Internacional de los derechos humanos.

Este precepto es el ejemplo de un derecho clasista que apuesta por penalizar a la clase trabajadora, mientras recoge idénticas penas para los empresarios que impidan el derecho a huelga o a libertad sindical. En este caso apenas hay recorrido jurídico y las condenas son excepcionales.

El nuevo Código Penal viene también a aumentar el reproche penal sobre delitos relacionados con el orden socioeconómico, castigando con mayores penas el hurto, incluso posibilitando que se puedan reprimir con penas privativas de libertad lo que anteriormente eran faltas. Estamos, sin duda, ante lo que podemos considerar una criminalización de la pobreza.

Igualmente de preocupante es la nueva redacción dada a los delitos contra el orden público, donde también se aumenta el reproche penal y se establecen circunstancias agravantes directamente dirigidas a criminalizar la protesta, como es el incluir como agravante en delitos de alteración de la paz pública el que los hechos causantes se produzcan en manifestaciones.

Por otro lado, podemos destacar la regulación como sujeto pasivo del delito de atentado y de desobediencia pasiva a la vigilancia privada, lo que conduce a que se utilice a las trabajadoras y los trabajadores privados para funciones de seguridad pública en aquellos aspectos esenciales en un Estado de Derecho, como la libertad de expresión y manifestación.

Sobre ello nos extenderemos cuando hagamos el análisis de los efectos del nuevo Código Penal, el orden penitenciario y penal de nuestro país.

Por todo ello, la referencia anterior que hacíamos de que el Código penal es un código de amplio contenido clasista no es una licencia poética, es una constatación objetiva que afecta ostensiblemente a la protesta y a la pobreza.

Si por algo se caracteriza éste Gobierno es por la defensa a ultranza de sus intereses de clase. Parece claro que quieren asegurar dichos intereses a través de instrumentos jurídicos que posibiliten su mayoría absoluta. Y



parece claro que quieren certificar estos cambios antes de que la correlación de fuerzas parlamentarias llegue a su fin con un nuevo ciclo electoral.

El último vértice de éste triángulo que hemos querido definir como “la arquitectura del miedo”, es la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana. Esta ley, conocida como la Ley Mordaza, se manifiesta como tal en la exhaustiva regulación de las infracciones. Nos encontramos con apartados dedicados exclusivamente a la protesta, recogiendo aspectos como la negativa a identificarse, las protestas antidesahucios, las protestas de yayoflautas en bancos, etc., cuestiones que se abordan desde la subjetividad e indefensión para las ciudadanas y ciudadanos que ejerzan su derecho legítimo a la defensa. Todas estas conductas, que están calificadas como faltas graves, pueden ir sancionadas económicamente desde los 601 € a los 30.000 €.

La cuestión parece clara, a la protesta o se le calla mediante cárcel o multas. Si las trabajadoras y trabajadores, y la ciudadanía en general, quieren ejercer su derecho legítimo a la protesta pueden enfrentarse a la cárcel o al expolio económico.

### c. Perspectiva sindical del modelo de seguridad de Estado

Creemos oportuno, desde el sindicalismo de clase, abrir un debate sobre el modelo de seguridad del que debemos dotarnos, y al que tenemos que impulsar desde el mundo del trabajo.

Es un debate que no debe ser ajeno, no sólo porque afecte a multitud de servicios públicos sino porque interesa a una parte esencial de la democracia como es la seguridad del Estado, su ejecución y la potestad para desarrollarla. Este debate, que en ningún caso debería convertirse en una disyuntiva entre trabajadoras y trabajadores privados y públicos, debe servirnos para apuntalar el cada vez más mermado Estado Social y Democrático de Derecho.

Detrás de éste modelo de seguridad, como ya hemos reflejado, se arrojan principios ideológicos y posicionamientos políticos dispares. El modelo de seguridad neoliberal, actualmente imperante, apuesta por la seguridad como instrumento de control social a través del miedo, e intenta alejar la potestad coercitiva del control público del Estado. Frente a este discurso neoliberal, tenemos conceptos más progresistas que entienden que la seguridad tiene por objetivo salvaguardar los derechos humanos, y que cuya potestad y ejercicio sólo puede ser pública y del Estado, como único detentador legítimo del poder coercitivo.

Desde una perspectiva sindical la apuesta debe ser por una gestión pública en todos los aspectos de la seguridad, vinculando la potestad coercitiva únicamente al Estado. En esta dirección debemos señalar que la máxima garantía, para que los servicios públicos ligados a la seguridad sean públicos, es que estén desempeñados por empleadas y empleados públicos. Cualquier gestión privada deteriorará gravemente el concepto público de seguridad del Estado y la someterá a intereses económicos, y por lo tanto a intereses de clase.

Resulta difícil articular qué aspectos básicos de la seguridad del Estado puedan estar desempeñados por trabajadoras y trabajadores privados, sometidos a las tensiones del mercado de trabajo, al chantaje de la precariedad y dentro de grandes holdings empresariales, verdaderos ostentadores del poder real del Estado.

Las trabajadoras y los trabajadores públicos obtienen su trabajo a través de procesos selectivos públicos que garantizan el mérito, la capacidad y la estabilidad del puesto de trabajo. Y ésta estabilidad supone el mejor aval para el desempeño de sus funciones de acuerdo con la Ley, sin estar sometidos a criterios economicistas.

Por tanto parece necesario, desde el punto de vista sindical, apostar por estrategias que frenen la política de deterioro de los servicios públicos de seguridad impulsadas por el Gobierno. Estos deben contar con la dotación de personal necesario para cumplir los objetivos sociales que tienen fijados legalmente. Una oferta de empleo público que cubra las necesidades actuales en los sectores de la seguridad del Estado aportaría muchísimo más empleo que el que afirman pueden crear estas empresas sobre la base de la destrucción del empleo público.



#### **d. Las prisiones dentro del marco de privatización de servicios públicos**

Instituciones Penitenciarias representa el trozo de tarta más apetitoso de lo que pretende conseguir el lobby de la seguridad privada. Un desarrollo, pleno de posibilidades que les da el articulado de la ley de vigilancia privada y que les puede llevar a privatizar o externalizar servicios de IIPP de una manera íntegra. Así el proceso irá desde la construcción de una prisión, pasando por la vigilancia y seguridad de los Centros Penitenciarios, hasta asumir las competencias en la ejecución de medidas alternativas, de intervención tratamental o incluso llegando el caso las sanitarias.

El Ministerio del Interior, la Secretaria de Estado de Seguridad y el propio Gobierno han tratado el asunto, generando la mayor confusión posible, en un marco de oscurantismo que probablemente tenga mucho que ver con las relaciones existentes entre grupos empresariales de seguridad y el partido del Gobierno.

La privatización de la “vigilancia perimetral”, inicialmente existente en 21 prisiones, y posteriormente ampliada a otros 67 centros penitenciarios, no guarda la menor relación con dar una salida laboral a los escoltas del País Vasco, como afirmó insistentemente el Ministro del Interior. Basta mirar la relación del personal trabajando en los centros.

No guarda ninguna relación con medidas de ahorro anticrisis, como también se afirmó desde el Gobierno y el Ministerio, puesto que los vigilantes privados que trabajan actualmente en establecimientos penitenciarios se solapan con las plantillas de las Fuerzas de Seguridad existentes.

El día 18 de agosto de 2016, el Consejo de Ministros autorizó la contratación del “servicio de apoyo a la seguridad” en los centros penitenciarios, dependientes del Ministerio del Interior.

El valor de este nuevo paso, en la privatización de la seguridad exterior de los centros penitenciarios, asciende a un importe de 58 millones de euros más, para un total de 900 trabajadoras y trabajadores. Si a esto sumamos los 33 millones de euros que actualmente se están destinando, y los 800 trabajadoras y trabajadores contratados, seremos conscientes de la relevancia de la operación.

Hablar de vigilancia perimetral penitenciaria como algo ajeno a la propia institución, y equiparable a la vigilancia de una nave o edificio de cualquier tipo, es demostrar una absoluta ignorancia de las funciones y el servicio penitenciario.

La actividad de las Fuerzas de Seguridad, en cuanto a la vigilancia perimetral, deben estar bajo el mando de las órdenes de la Dirección del Establecimiento. No solo se ocupan de evitar fugas. Sus funciones son más amplias y están plenamente integradas en toda la seguridad del Establecimiento, como por ejemplo son las incidencias con visitantes al Establecimiento, seguimientos de actividades delictivas, coordinación con las actividades de vigilancia interior, etc.

Obviamente quien ha diseñado la implantación del sistema de seguridad privada en las prisiones, además de tener muchos intereses en su privatización, tiene un gran desconocimiento del medio penitenciario. Situar en accesos o cámaras, personal de vigilancia privada, es desconocer que desde esos puestos existen actividades de control y seguimiento de las personas internas, control que se rompe desde el momento en que esa actividad la realiza quien no conoce a los mismos. Por tanto se está quebrando la seguridad interior.

CCOO en IIPP es consciente de que ésta privatización inicial es una cabeza de puente, dentro de la estrategia global de privatización de la seguridad, que irá afectando paulatinamente a toda la extensión de los servicios de los que se ocupa una prisión, incluido los servicios de vigilancia interior.

Obviamente este debe de ser un proceso paulatino y muy pautado para evitar disfunciones regimentales o laborales en el sistema.



La realidad de los datos muestra cómo la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias está promoviendo una descapitalización humana de la institución, que servirá como coartada y justificación de medidas privatizadoras ulteriores. La institución pierde un promedio de 500 efectivos anuales. La ratio internos/funcionario están muy por encima de los promedios europeos -en España es del 2.88 y en la UE del 1.52-, lo que condiciona la seguridad interior de los centros y limita considerablemente las políticas de reinserción.

La concesión del principio de autoridad pública al vigilante privado, en el desempeño de sus funciones, recogido en la ley de seguridad privada, es el mecanismo con el cual extiende su actividad a cualquier servicio de una prisión. Lo que obvia esta decisión, además de los principios de carácter jurídico, es que se equiparan profesionalmente dos actividades que nada tienen que ver. La empleada o empleado público penitenciario además de servidor del Estado, al que se debe en la prestación de su servicio, ha acreditado una formación académica y unos conocimientos profesionales basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. El profesional de la seguridad, que tiene la acreditación del Ministerio del Interior y un profundo conocimiento de la seguridad privada, se debe y sustenta su trabajo sobre la decisión y la voluntad de su empresa privada.

En definitiva, avanzar por el camino de la privatización es avanzar por la privatización de la condena convirtiéndose la misma en un negocio y un medio de obtención de beneficios para las compañías, con implicaciones gravísimas en todo el orden social.

### e. La privatización de ciertos servicios de la Administración Penitenciaria

La privatización en prisiones no es una realidad que arranque en abril del 2013, con el inicio de la privatización de la seguridad exterior a través de la contratación de empresas privadas que vienen a realizar funciones de subordinación o simplemente de superposición sobre las tareas que realizan las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La privatización es una realidad que viene desarrollándose, en los centros penitenciarios, a través de la contratación de empresas de mantenimiento, limpieza o incluso de servicios de demandaduría.

Estas empresas vienen desarrollando sus funciones en Instituciones Penitenciarias desde hace muchos años. El volumen de su negocio y actividad ha ido creciendo en los últimos años en todos los centros penitenciarios, mientras que al personal laboral público se está amortizando. La situación es la siguiente: mientras no se reponen las vacantes de personal laboral las empresas ven aumentadas sus tareas. Esto ocurre, por ejemplo, con empresas de mantenimiento integral, empresas que suelen tener un coste más elevado para la Administración, y además generan distorsiones en la gestión de los centros al convivir con empleadas y empleados públicos, lo que provoca situaciones de descoordinación y de conflicto de competencias.

A su vez, la Administración Penitenciaria está bajando el precio en los Pliegos de contrataciones los cuales están repercutiendo sobre las condiciones de las trabajadoras y trabajadores de esas empresas. De hecho en muchas de estas empresas se ha bajado el sueldo de su personal por debajo de lo marcado en los convenios sectoriales, e incluso en otras, como la de la limpieza, se han llevado a cabo ERES.

Por otro lado, nos encontramos con situaciones donde la Administración Penitenciaria ha hecho una dejación absoluta de sus funciones del control sobre las empresas contratadas, encontrándonos con un escenario tan kafkiano donde se llevan años sin cumplir los Pliegos de condiciones sobre formación del personal laboral y que la empresa tiene la obligación de realizar. Sin ir más lejos, en el año 2014 sólo las trabajadoras y trabajadores públicos de mantenimiento, de 9 centros penitenciarios, recibieron la formación referida. En 2016 han pasado a 24 centros, gracias al control y presión de CCOO.

Apartado diferente requiere la calidad y condiciones de la misma, que en muchos casos deja bastante que desear.

La situación en números globales es más que preocupante. Las vacantes del personal laboral de mantenimiento superan ya el 38%, pasando a ser asumidas sus funciones por las empresas privadas de mantenimiento integral.





Hay que tener en cuenta que los centros penitenciarios son establecimientos abiertos las 24 horas al día, y los 365 días al año, lo que conlleva un gran deterioro de las instalaciones y la necesidad de un mantenimiento adecuado, a lo que hay que añadir la antigüedad de muchos centros penitenciarios.

Lo mismo ocurre con el personal laboral de limpieza y ordenanzas, cuyas vacantes superan el 23% y que también conviven con empresas privadas.

En el caso de limpieza hay un total de 36 centros que no cuentan entre sus plantillas con personal laboral de limpieza de la institución sino que se encarga, en su totalidad, una empresa privada bien porque directamente no se contempla ésta figura en la propia RPT o bien porque las plazas que existen están sin cubrir. Por otro lado nos encontramos que la Administración, a la vez que ha ido reduciendo este personal laboral, ha reducido drásticamente las horas de los contratos con estas empresas, empresas que han realizado despidos por causas económicas o disminuido la jornada de sus empleados, lo que ha generado un empeoramiento de las condiciones de trabajo de todo el personal, tanto del personal penitenciario como del personal empleado en la empresa.

Así mismo, la Administración Penitenciaria ha intentado suplir la falta de estos profesionales con internas e internos que realicen labores de limpieza, generando diversos problemas tanto de seguridad como de salud laboral e higiene. Esto es absolutamente reprochable, porque en algunos casos se utiliza el trabajo remunerado de carácter tratamental que tienen los internos e internas para sustituir personal de limpieza.

No podemos olvidar que las funciones que realiza el personal de limpieza tiene una incidencia directa en aspectos tan importantes como la salud laboral y las condiciones laborales de todas las trabajadoras y trabajadores, y también de las personas internas.

Respecto del personal de demandaduría, no podemos dejar de reflejar la situación que se produce en los centros de la Comunidad de Madrid, donde se han quitado funciones a estas trabajadoras y trabajadores públicos para dárselas a una empresa privada de mensajería y transportes, lo que supone la externalización de un servicio, en un contexto donde hay personal público para realizarlo y con algunas funciones de contenido sensible como por ejemplo puede ser custodiar y transportar analíticas de internos e internas.

Como vemos, Instituciones Penitenciarias no es ajena al proceso de privatización. Y desde hace tiempo hay empresas privadas que conviven con el personal laboral de la Institución, realizando cada vez más funciones y produciéndose una sustitución de empleo público y de calidad por un trabajo mucho más precario y con peores condiciones de trabajo.

### **f. La contratación pública en la Administración Penitenciaria y la responsabilidad social**

La contratación pública es una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines y valores fundamentales: cohesión social, redistribución de la riqueza, igualdad y justicia. Se debe evitar, como venía ocurriendo hasta ahora, que la mayor ponderación del criterio precio, entre los tenidos en cuenta para adjudicar los contratos, incida negativamente en el mercado laboral, destruyendo empleo y empeorando las condiciones de las trabajadoras y los trabajadores.

Los objetivos de la Administración Penitenciaria, como cualquier otra Administración, deben estar dirigidos a la consecución de una contratación pública estratégica, sostenible y socialmente responsable que tenga en cuenta no sólo la calidad, eficacia y sostenibilidad medioambiental en la prestación de servicios públicos y en las compras públicas, sino también la necesidad de no incidir negativamente sobre las condiciones en las que se desarrolla la prestación laboral o sobre el propio empleo. La oferta económicamente más ventajosa no tiene por qué identificarse con la del precio más bajo.

En los dos últimos años, la regulación jurídica de ésta materia ha sufrido numerosas modificaciones, algunas de importante calado, para adaptarse tanto a la situación de crisis económica como para cumplir con las



exigencias del Derecho europeo, especialmente tras la aprobación de una nueva Directiva sobre contratación Pública —Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014— que incide en la aplicación de otros criterios de adjudicación, como los criterios sociales, medioambientales o de innovación, prioritarios también en aras a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que persigue la Estrategia Europa 2020, en la que la contratación pública desempeña un papel clave.

También la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas —Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva sostenible e integradora— aprobada el 24 de octubre de 2014, incorpora elementos en relación a la contratación pública responsable, haciendo especial hincapié en que «las Administraciones, en tanto que son organizaciones, deben aplicarse a sí mismas los mismos criterios que inspiran el concepto de responsabilidad social y hacerlo, además, con un carácter de ejemplaridad».

Por tanto, es fundamental conseguir que la prestación de servicios públicos sean de calidad, estratégicos, sostenibles y socialmente responsables, y que dejen de tener efecto la obligatoriedad de que el precio más bajo sea el que determine la elección de la empresa que prestará los servicios públicos cuando se utilice más de un criterio de valoración.

Creemos necesario incluir cláusulas sociales y medioambientales en la fase de adjudicación y de ejecución, e incluso la exigencia de capacidad técnica social y/o medioambiental, en todos los procesos de contratación pública de la Administración Penitenciaria. De ese modo evitaríamos que fruto de la contratación pública de la AGE se produzcan vulneración de derechos de las trabajadoras y trabajadores.

Entendemos que la contratación pública de la Administración Penitenciaria no puede fomentar la precariedad, el incumplimiento de los convenios y la pobreza entre el personal trabajador contratado, todo ello a costa de favorecer el margen de plusvalía para las empresas contratantes. No parece que el objetivo de la contratación pública en la Administración Penitenciaria sea generar beneficios a las empresas adjudicatarias.

Más grave aún parece que la Administración Penitenciaria seleccione a empresas que estén siendo investigadas por no cumplir sus obligaciones fiscales, inmersas en procesos de ERES o que ofertan precios muy bajos que luego repercuten sobre sus trabajadoras y trabajadores.

En el ámbito social, entre otras, los contratos deben reflejar las siguientes cláusulas:

- Subrogación de las trabajadoras y trabajadores preexistentes por la empresa adjudicataria, respetando los derechos adquiridos, tanto económicos como referentes a la clasificación profesional, horarios, etc.
- Cumplimiento de los convenios y de la legislación laboral por parte de la empresa adjudicataria.
- Las empresas que cuenten con más de 50 trabajadores/as en el total de su plantilla deberán acreditar que está compuesta por un porcentaje superior al 2% de personas con discapacidad igual o superior al 33%.
- Estabilidad de la plantilla de la empresa referida al mantenimiento o incremento del número de personal con contrato indefinido durante el año anterior a la fecha de presentación de la proposición.
- La empresa adjudicataria se compromete a ejecutar el contrato con un porcentaje de plantilla indefinida que se fijará entre el 40% y el 80% según el volumen del contrato con la Administración General del Estado.
- La empresa adjudicataria deberá emplear en la plantilla durante la ejecución del contrato al menos a un 10% de personas con dificultades de acceso al mercado laboral.
- El adjudicatario deberá establecer medidas de favorecimiento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas adscritas a la ejecución del contrato conforme establece la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.





- Las empresas adjudicatarias deberán acreditar el diseño y aplicación efectiva del Plan de Igualdad previsto en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres.

Múltiples son los ejemplos de contratación pública irresponsable en Instituciones Penitenciarias. Dejamos a continuación constancia de algunos de ellos.

- La adjudicación del contrato para el servicio de vigilancia y seguridad de los Servicios Centrales de la SGIP y del Centro de Estudios Penitenciarios a la empresa MARSEGUR S.A, cuando desde los sindicatos se ha puesto en conocimiento previo a la adjudicación de dicho contrato las irregularidades en que se encuentra inmersa dicha empresa, investigada por Hacienda, Seguridad Social y varios jueces. También se ha denunciado el incumplimiento de la normas de responsabilidad social inherentes a toda contratación pública, que se ha traducido en que actualmente las trabajadoras y trabajadores subrogados en la empresa adjudicataria se les haya vulnerados sus derechos laborales existentes y se les haya disminuido sensiblemente sus condiciones económicas.
- La empresa Elecnor, con funciones de mantenimiento en el Centro Penitenciario de Córdoba, se ha negado a subrogar a los actuales, incumpliendo el convenio de referencia y vulnerando todas las directrices de responsabilidad social en las Administraciones que apuestan claramente por el fomento del empleo.
- Especialmente preocupante, por lo reiterativo, es el caso de la Empresa EOC Obras y Servicios S.A. que, entre otras, tiene contratados los servicios de mantenimiento en los Centros Penitenciarios de Castellón I, Segovia y Picassent.

En el Centro Penitenciario de Castellón I, después de la presión de CCOO, han cobrado los tres meses que se le debía, y una paga extra pendiente la irán cobrando prorrateada todos los meses. Esta misma empresa ha dejado de abonar la totalidad de las nóminas de julio y agosto de 2016, así como la paga extra correspondiente al mes de junio, a las trabajadoras y trabajadores que prestan dicho servicio en el Centro Penitenciario de Segovia. Esta situación no es la primera vez que sucede, ya que en los meses de diciembre y enero sucedió esta misma situación de impago. Algo parecido ocurre en el Centro Penitenciario de Picassent donde ésta empresa incumple reiteradamente el convenio de sus trabajadoras y trabajadores, y en algunos casos no cumple con las obligaciones retributivas respecto a su personal trabajador.

- Más grave aún es la situación de las trabajadoras y trabajadores pertenecientes a la empresa Unilimp, que trabaja en los Centro penitenciarios de Castellón I y Albocasser, que acumulan ya seis meses sin cobrar sus salarios. Ante ésta grave situación la plantilla se vio obligada a convocar una huelga indefinida.





# 3. LOS RECURSOS HUMANOS EN IIPP

## a. Déficit estructural de personal y envejecimiento de plantillas

### ■ Déficit estructural de personal

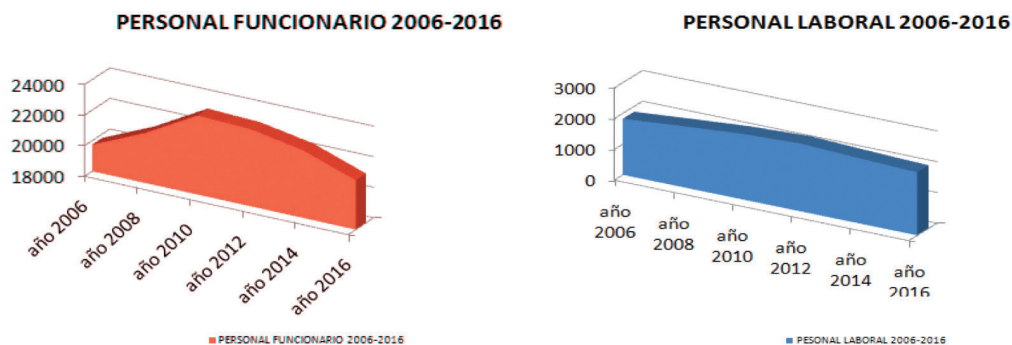
Como CCOO ha venido denunciando reiteradamente, desde el Ministerio del Interior y con el apoyo de la SGIP se ha iniciado una estrategia de deterioro de nuestra institución con el objetivo de acabar por privatizarla o externalizar parte de los servicios que en ella se desempeñan. Esta estrategia tiene su elemento central en la política de personal. Si no hay trabajadoras y trabajadores penitenciarios difícilmente se podrá sostener Instituciones Penitenciarias tal cual la conocemos actualmente, y una vez que la situación sea irreversible se ofrecerán las soluciones privatizadoras, nada nuevo en la política de privatización de lo público que está desarrollando este Gobierno.

Con los datos actuales facilitados por la propia SGIP, en febrero de este año, podemos afirmar que la situación de personal en Instituciones Penitenciarias es insostenible. Escenario que se agravará en los próximos años por el elevado número de vacantes vegetativas que se generan anualmente, en un colectivo muy envejecido, con OEP insuficientes y en un contexto político donde la pérdida de empleo en la Administración General del Estado es una realidad palpable.

Actualmente, con los números que nos facilita la Administración Penitenciaria, con fecha de febrero del 2016, hay **2.688 vacantes, 2.078 vacantes corresponden a personal funcionario y 610 a personal laboral.**

Según el registro central personal, a fecha de enero 2016, hay 24.439 trabajadores y trabajadoras en IIPP, 21.061 son de personal funcionario y 2.128 de personal laboral. Esto supone que hay un número de vacantes de **11,5%**.

**El caso del personal laboral es extremadamente grave ya que el porcentaje de vacantes es equivalente al 28% del personal,** cifra absolutamente inasumible que imposibilita cualquier gestión pública de las labores que le son encomendadas. En este caso, como ya analizamos anteriormente, la privatización ya es una realidad. Ya hay empresas que realizan funciones de mantenimiento, limpieza, o demandaría mientras que no se cubren los efectivos de personal laboral.



En la OEP del 2016 se han destinado 600 plazas a IIPP, plazas que después de los procesos de ingreso libre empezarán a desempeñarse a mediados del año 2017, lo que supone que sólo servirán para cubrir las vacantes generadas en el año 2016. Más grave resulta si dichas plazas han sido presupuestadas para la apertura de los Centros Penitenciarios de Archidona y Ceuta. En este último caso una parte muy significativa de las plazas ofertadas se destinarían a dicho Centro.



Muchos Centros Penitenciarios están al borde del colapso, y entrarán en una situación de imposibilidad real de gestión a lo largo de los próximos años, especialmente en época estival donde el número de trabajadores y trabajadoras es menor.

Difícil situación es la de los Centros Penitenciarios de Albacete, Albolote, Alicante Cumplimiento y Psiquiátrico, Burgos, Cáceres, Ceuta, Cis Victoria Kent, El Dueso, Herrera de la Mancha, León, Logroño, Madrid II, Madrid IV, Murcia II, Sevilla II, Tenerife, Teruel, Topas y Valladolid.

A esta situación de déficit estructural hay que añadir las necesidades de personal que requieren los módulos cerrados de aquellos centros penitenciarios, ya en funcionamiento, y el volumen de empleo necesario para poner en funcionamiento aquellos centros penitenciarios ya finalizados y que no se encuentran en funcionamiento o los que se encuentran pendientes únicamente de ser equipados dotacionalmente. Estaríamos hablando de que aproximadamente se requerirían 2.200 plazas más.

En definitiva, si a las plazas vacantes le sumamos las necesarias para cubrir las instalaciones penitenciarias finalizadas hablaríamos de una necesidad estructural de **4.906 plazas**.

Por otro lado, la Administración Penitenciaria está implantando una política de Comisiones de Servicio que es insostenible. **Actualmente tenemos 905 Comisiones de Servicio por el art. 64 y 23 Adscripciones Temporales para el personal laboral.**

Asimismo, desconocemos el número de atribuciones temporales por el art. 66, que engrosa el porcentaje de Comisiones de Servicio o similares en nuestra Administración. Esta política de Comisiones de Servicio y similares supone vulnerar el carácter excepcional de las mismas y son un elemento de gestión de las plantillas que fomenta la arbitrariedad y el clientelismo, y pone en entredicho los principios de mérito y capacidad en la promoción profesional.

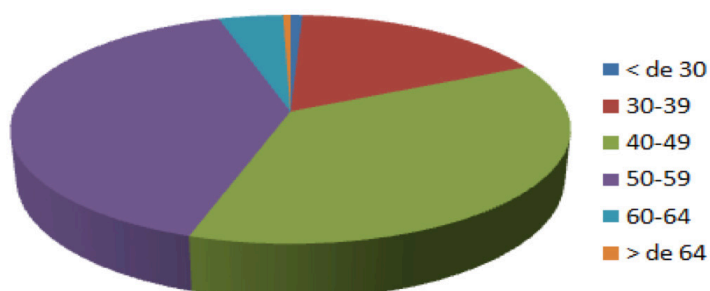
### ■ Envejecimiento de las plantillas

A las necesidades descritas anteriormente se le une un problema común a toda la Administración General del Estado, el envejecimiento de las plantillas.

El volumen de recursos humanos, en IPP, se irá empeorando por el envejecimiento de las plantillas, lo que en la práctica supone que no se cubren las bajas vegetativas que se van produciendo, aumentando con ello el déficit estructural en Instituciones Penitenciarias.

Gracias a las políticas de austeridad que se aplican vía ley de presupuestos, las ofertas de empleo público de los últimos años no han cubierto las vacantes que se han ido produciendo, lo que en la práctica supone un "ere encubierto" sobre la Administración Penitenciaria, que se sustancia en la cifra que se ha aportado anteriormente y que son 2.688 vacantes.

**EFFECTIVOS IIPP E INTERVALOS DE EDAD**



Efectivos personal funcionario y laboral (23.439)



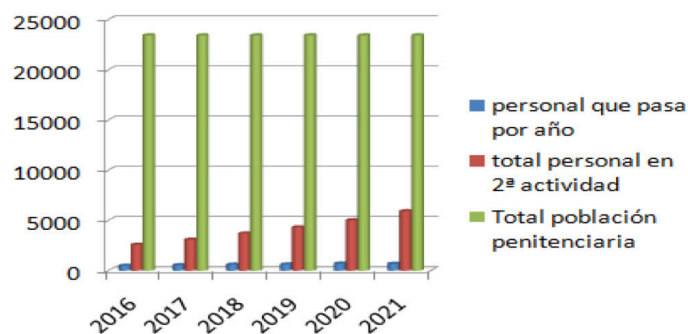
Este “ere encubierto” se ha desarrollado de una manera más amplia sobre toda la AGE. En la Administración General del Estado, entre enero del 2011 y enero del 2015, se ha producido una pérdida de más de 23.000 puestos de trabajo, lo que constituye una destrucción de empleo por parte del Gobierno en términos absolutos muy elevada.

### b. La segunda actividad en instituciones penitenciarias

Transcurridos trece años desde la entrada en vigor del RD 89/2001, donde se recogieron en parte las demandas de los sindicatos penitenciarios, y que permitió la opción al personal penitenciario de vigilancia la reasignación en otros puestos del personal de vigilancia, ha llegado el momento de hacer balance y presentar propuestas que eliminen las disfunciones que se han ido produciendo desde la entrada en vigor del citado Real Decreto.

Para nuestra organización, la segunda actividad es un derecho esencial. En un ámbito como el nuestro, donde las condiciones psicofísicas de las trabajadoras y los trabajadores que desempeñan sus funciones sometidos a turnos y horarios nocturnos son seriamente afectadas, la segunda actividad resulta imprescindible.

Múltiples son los estudios que avalan el deterioro que el trabajo a turnos y nocturno genera sobre la salud. Por tanto no es un tema menor. La salud de las trabajadoras y los trabajadores debe ser la guía que determine las condiciones de trabajo. Sólo se puede abordar de una manera completa la cuestión de la segunda actividad en Instituciones Penitenciarias, acometiendo de una manera clara el problema de personal en nuestro servicio público. En los próximos años muchos funcionarios y funcionarias estarán en edad de pasar a segunda actividad. **En el año 2021 habrá 5729 personas en edad de pasar a la segunda actividad, es decir más de un 25% del personal penitenciario.**



Personal penitenciario en segunda actividad

**Entendemos que es necesario reforzar un modelo de segunda actividad: Por un lado que permita optimizar los recursos del servicio público penitenciario y, por otro, que responda a la necesidad de adecuar puestos para el personal que ha trabajado mucho tiempo en condiciones nocivas y adversas para la salud.**

CCOO defiende, como **modificaciones necesarias**, para mejorar la segunda actividad y adecuar el modelo a las nuevas exigencias de las condiciones laborales del colectivo, las siguientes:

1. **Segunda actividad sin servicio.** Para el personal con 35 años o más de servicio en interior, y que haya desempeñado su servicio en interior durante los últimos cinco años.
2. **Catálogo de puestos de segunda actividad.** Desarrollo del artículo 3 del RD 89/2001, estableciendo un catálogo de puestos de segunda actividad dentro de las RPT´s de los Centros, que evite los criterios aleatorios en la asignación del servicio en los centros.

Ampliar ese catálogo a puestos que estén fuera de los Centros Penitenciarios, ubicados en la misma localidad donde radique el Centro o en la misma provincia, siempre con la conformidad de las personas interesadas. Esta posibilidad ya viene recogida en el RD 89/2001, sin embargo nunca ha habido voluntad política de desarrollarlo.



3. Habilitar, dentro de la Instrucción de Jornada y de Horarios, un apartado específico mediante el cual el personal de segunda actividad pueda **doblar dos días a la semana**.
4. Evaluar el tiempo de prácticas a efectos de cómputo como servicio efectivo en interior.
5. Considerar al Cuerpo Técnico de especialistas de la Generalidad de Cataluña, que trabaje en los centros penitenciarios dependientes de la SGIP, dentro del ámbito de aplicación de la segunda actividad y por lo tanto con los mismos derechos que los funcionarios y funcionarias penitenciarios de la SGIP.

### c. Petición de reconocimiento expreso del carácter de agente de autoridad para todo el personal penitenciario

En virtud del nuevo Código Penal, que entró en vigor el 1 de julio del 2015, se hizo imprescindible la reforma de la Ley Orgánica Penitenciaria para adecuarla al texto normativo del Código Penal. Aprovechando la actualización de nuestra Ley Orgánica, desde CCOO emprendimos una campaña para que se reconociera como agente de autoridad a todas las empleadas y empleados públicos penitenciarios.

La propuesta de agente de autoridad, para nuestro colectivo, se argumenta en la potestad pública que todas las empleadas y empleados públicos penitenciarios llevamos a cabo y que consiste fundamentalmente en la ejecución de una condena dentro del marco legal establecido. La facultad de ordenar, dentro de lo dispuesto en el ordenamiento penitenciario, competencia que nos corresponde como empleados públicos penitenciarios, es un fundamento suficiente para conferirnos la atribución de agentes de autoridad en el ejercicio de nuestras funciones.

No hay en nuestro ordenamiento una definición genérica de agente de autoridad, más allá del reconocimiento de autoridad a efectos penales del artículo 24 del Código Penal, que deviene en un reconocimiento expreso para los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal. Sin embargo sí que hay reconocimientos concretos como agente de autoridad para diferentes colectivos. Así aparece recogido en sus diferentes normativas. Entre otros se consideran agentes de autoridad porque así se reconoce en sus marcos normativos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a la policía portuaria o a la vigilancia aduanera.

El reconocimiento de agente de autoridad va más allá del efecto penal en delitos como el de atentado. Incluye entre otros los derechos administrativos como el recogido en el art. 77.5 de la Ley 39/2015 que dispone: "Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

El nuevo Código Penal, en la redacción de los delitos de atentado contra la autoridad a funcionario público, hace una referencia expresa al personal docente y sanitario. Art 550.2 "En todo caso, se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas"

E incluso asimila en su art. 554, a efectos de delito de atentado, a los vigilantes privados: "Al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Sin embargo las empleadas y empleados públicos penitenciarios seguimos manteniendo la referencia genérica del tipo básico, y eso conlleva a que sean los jueces quienes determinen la interpretación penal correspondiente, dando lugar a casos donde no se nos ha sido reconocido el carácter de autoridad a efectos de atentado.



Habría sido deseable que el legislador se hubiera acordado de las trabajadoras y trabajadores penitenciarios, ya que somos el colectivo que mayor número de agresiones padece dentro de la función pública.

Por todo ello, creemos que es imprescindible que se acometan los cambios legislativos oportunos, para que nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria reconozca expresamente el carácter de agente de autoridad a todo el personal penitenciario.

### d. Grupos de control y seguimiento

#### ■ Grupos de Seguimiento y Control: personal funcionario de prisiones jugando a espías

En el año 2007, bajo la gestión del partido socialista, mediante una Instrucción Reservada, se implantó en 5 centros penitenciarios la llamada "Unidad central de recepción, control, análisis y transmisión de la información".

Este proyecto se haría oficial en 2008 mediante una Instrucción Reservada, y se ampliaría a más centros. Los denominados Grupos de Control y Seguimiento operan hoy en 53 de los más de 80 Centros Penitenciarios. Su fundamentación está en la coordinación y gestión de la información, ante la aparición de nuevas formas de delincuencia organizada, tanto tengan su irrupción en la esfera internacional, como en España en particular.

En su comparecencia del 30 de Septiembre de 2008, ante el Congreso de los Diputados, la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, Mercedes Gallizo Llamas, señaló que se había creado la "Unidad central de recepción, control, análisis y transmisión de la información", así como la creación de un manual sobre el terrorismo yihadista al objeto de que se pudiera detectar y prevenir este.

Su formación consiste, en el mejor de los casos, en un curso acelerado de unas pocas horas que en la práctica ha creado un grupo privilegiado de funcionarios y funcionarias de prisiones.

Este cuerpo de funcionarios (los GSC), que no tiene expresa regulación legal, es el encargado de proveer información al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista. Este personal ejecuta toda la tarea de recolección de datos que consideran relevantes.

En cada uno de los Centros Penitenciarios existe un Subdirector de Seguridad, que es el principal responsable en la materia, así como una Oficina de Seguridad. Dentro de los centros es la Subdirección de Seguridad y la Oficina de Seguridad el enlace de Coordinación de la Seguridad

La información que creen o elaboren se derivará a un **grupo central** "para la centralización, recepción, seguimiento y transmisión de la información generada" por los grupos de cada prisión. Ubicada en los Servicios Centrales, y bajo dependencia del Secretario general, está integrado por dos departamentos:

- Departamento de Seguridad: dedicado a la gestión de la seguridad de los centros y la de los funcionarios y funcionarias.
- Departamento de Inteligencia: dedicado a analizar la información intervenida y a detectar posibles problemas o amenazas.

#### ■ Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES)

El grupo de control y seguimiento se encarga de manera principal del seguimiento y control de los reclusos considerados peligrosos, generalmente incluidos en el llamado Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES), una base de datos destinada a mejorar el control sobre los mismos. Hay cinco categorías:

- **FIES 1 CD**: Control Directo: aquellos internos especialmente conflictivos y peligrosos, que han participado en agresiones, motines, etc. ..



- **FIES 2 DO:** Delincuencia Organizada: se dividen en nivel Superior, Medio o Inferior, según su potencialidad delictiva.
- **FIES 3 BA:** Banda Armada: Todos los que pertenecen o apoyan a una Banda Armada, es decir; Terrorismo (nacional o internacional.)
- **FIES 4 FS:** Fuerzas de Seguridad: Internos que pertenecían a los Cuerpos de Seguridad del Estado o Instituciones Penitenciarias.
- **FIES 5 CE:** Características Especiales: internos especialmente violentos por delitos contra la libertad sexual, de carácter racista o xenófobo, o internos conflictivos que no deban ser incluidos en el FIES 1 CD.

### ■ Lucha Contra el Terrorismo

Un total aproximado de 600 presos pertenecientes a distintas bandas terroristas se encuentran cumpliendo condena en cárceles españolas. La mayoría de ellos son de ETA o de las organizaciones de su entramado, seguidos de Al Qaida y otros grupos yihadistas, GRAPO, anarquistas, grupos gallegos, y GAL.

En los últimos años se ha producido un considerable incremento de la población reclusa musulmana en el sistema penitenciario español. En la mayoría de los casos se trata de personas internas de nacionalidades marroquíes o argelinas y distribuidas de manera irregular en nuestro sistema penitenciario, si bien si cabe señalar ciertos centros con una fuerte presencia de este colectivo como son: Topas, Mansilla de las mulas, Dueñas, Algeciras, A lama, Curtis, Algeciras, Ceuta y Melilla.

A pesar del cada vez mayor número de internos musulmanes y de que ha quedado claro que el medio penitenciario constituye un campo abonado para el reclutamiento de yihadistas y para la formación de células islamistas, lo cierto es que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sigue sin tener en cuenta la importancia del control que el personal funcionario de vigilancia interior pueden ejercer sobre este colectivo. De hecho los programas de formación del personal funcionario de nuevo ingreso y los cursos de formación que se dirigen a los que ya prestan servicio no tienen en cuenta en absoluto la existencia de esta amenaza.

Al contrario que lo que ocurría pocos años atrás los reclusos islamistas, o que se pueden considerar simpatizantes, han adoptado un perfil bajo que dificulta la detección de los mismos. Por otra parte en las prisiones en las que no son grupos numerosos no es fácil observar el establecimiento de jerarquías.

La estrategia contra el terrorismo ha incidido en la política penitenciaria, fundamentalmente a través de la polémica dispersión de los penados por causas terroristas. Actualmente se ha detectado la colaboración, la organización de atentados, el reclutamiento y el establecimiento de redes de terrorismo islamista radical dentro de los Centros Penitenciarios. Esto ha hecho adoptar una serie de medidas:

- Desde noviembre de 2004, todas las personas que ingresan en prisión inmersos en causas de terrorismo islamista son incluidos en el fichero de internos de especial seguimiento (FIES), en el grupo global Terrorismo Internacional.
- Todos las personas internas acusadas de terrorismo islámico tienen intervenidas las comunicaciones.
- Se han contratado 30 intérpretes de árabe con la misión de traducir la documentación generada por las personas internas vinculadas con el terrorismo internacional. Estos intérpretes han sido distribuidos en 21 centros penitenciarios.
- Se han aplicado medidas de dispersión de estas internas e internos, de modo que se encuentran distribuidos en 33 establecimientos. La misma política de dispersión se sigue cuando existen indicios





de posible conformación de células terroristas en las prisiones, y respecto a personas que ejercen liderazgo en la dirección del terrorismo internacional.

- En la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se ha creado un Grupo Especial de Seguimiento de otros internos musulmanes no incluidos en el archivo FIES que, por sus características y comportamiento en los centros, pudieran ser susceptibles de liderar grupos radicales o constituir células integristas en el seno de los mismos.
- Los Subdirectores de Seguridad han recibido formación específica sobre terrorismo internacional, que ha sido impartida por especialistas de los cuerpos de seguridad del Estado y por expertos del Centro Nacional de Inteligencia.
- Se ha creado un grupo de trabajo de coordinación en el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista. Además se integrará a un especialista de la seguridad de prisiones en el cuadro de analistas de inteligencia del CNCA.

### ■ Perspectiva sindical

Compartimos la necesidad de ordenar la información que se puede obtener en Instituciones Penitenciarias, y la oportunidad de elaborar protocolos que sirvan para mejorar los cauces de observación y detección de actividades que puedan afectar a la seguridad del Estado.

Sin embargo muchas son las dudas que nos plantea la conformación de estos grupos de control y seguimiento, no en tanto a los objetivos por los que se crean sino el modelo que se ha seguido para su creación.

Exigimos que dichas plazas se recojan en las diferentes Relaciones de Puesto de Trabajo, y que se accedan a ellas por los procesos normalizados de provisión de puestos de trabajo.

No podemos dejar que la selección para dichas plazas quede al arbitrio de los gestores de turno, y que por tanto escapen a los principios de mérito y capacidad.

Nos preocupa cierta indefinición en cuanto a las funciones que deben desarrollar, lo que supone generar espacios de incertidumbre respecto a sus competencias, que perjudica tanto a los propios trabajadores y trabajadoras, como al desarrollo de sus finalidades.

Es importante que el Ministerio del Interior regule esta situación, como así fue su compromiso inicial y no mantenga parcelas en el ámbito de la seguridad del Estado, que escapen de la normativa que regula las condiciones de las empleadas y empleados públicos penitenciarios.

## e. Los servicios sanitarios en Instituciones Penitenciarias

La actual Ley General Penitenciaria, y el Reglamento Penitenciario que la desarrolla, establecen la responsabilidad de la Administración sobre el cuidado de la salud física y mental de las personas que ingresan en prisión, así como el mantenimiento de unas adecuadas condiciones de higiene y salubridad en los Establecimientos.

La creación del Sistema Nacional de Salud fue el pistoletazo de salida para la integración del colectivo en los sistemas públicos de salud.

La evolución de la sanidad penitenciaria ha ido cronológicamente paralela a la reforma de la atención sanitaria en España, aunque no podemos olvidar que la población atendida, en cuanto a patologías, así como el medio, genera en sí misma cierta peculiaridad. El objetivo que CCOO defiende es que la Administración Penitenciaria mantenga la cobertura sanitaria correspondiente al nivel de Atención Primaria de Salud.

La Disposición Adicional sexta de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (2003) dispone, expresamente, que la Sanidad Penitenciaria deberá ser transferida a las CCAA para, posteriormente,



integrarse en los respectivos servicios de salud. Y fija el plazo de año y medio para completar este proceso, por lo que en noviembre de 2004 debían producirse las transferencias. La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas constituye el paso necesario para aproximar la gestión de la asistencia sanitaria al personal privado de libertad, y facilitarle así las garantías en cuanto a equidad, calidad y participación.

La comisión de sanidad y consumo, en sesión del 10 de diciembre de 2008, aprobó la proposición no de ley por la que se instó al Gobierno a dar cumplimiento al mandato de la ley de cohesión y calidad del servicio nacional de salud, de transferencia y posterior integración de los servicios sanitarios dependientes de instituciones penitenciarias en los correspondientes servicios de salud de las respectivas comunidades autónomas, a instancia del grupo parlamentario de Ezquerria Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds

Actualmente sólo hay dos CCAA que gestionan los servicios sanitarios de sus prisiones:

- Por un lado, desde 1984 están transferidas las competencias sobre las prisiones a la Generalitat Catalana, y con ella la asistencia sanitaria. Más recientemente el Decreto 113/2010 establece la posibilidad de solicitar la integración del personal sanitario del Departamento de Justicia, adscrito a los Servicios Sanitarios Penitenciarios, al Instituto Catalán de Salud.
- Por otro, a través del Real Decreto 894/201182, se ha producido el traspaso de la Sanidad Penitenciaria al País Vasco. Este Real Decreto regula las funciones, servicios y personal de sanidad de su Comunidad Autónoma, en concreto diecisiete médicos, veintiún ATS, ocho auxiliares de clínica y un farmacéutico.

Los países de nuestro entorno como Francia, Noruega, o recientemente Inglaterra o Gales, han abordado éste problema integrando la Sanidad Penitenciaria en el sistema nacional público de salud, con lo que los profesionales sanitarios atienden indistintamente a las ciudadanas y ciudadanos dentro y fuera de prisión.

En nuestro país, diez años después, los gobiernos autónomos y central siguen sin asumir sus responsabilidades legales.

Si tenemos en cuenta que estamos hablando de un reducido grupo de personas, -menos de 62.000 -, el coste económico no parece cuantitativo sino cualitativo. Tenemos que tener en cuenta el notable impacto que éste reducido grupo de población tiene en términos de salud pública y de salud mental. A título de ejemplo se puede decir que, entre 1990 y 2006, el 11% de todos los casos de SIDA declarados en España lo fueron desde el sistema penitenciario.

Defendemos la transferencia de competencias, en materia de Sanidad Penitenciaria, a las CCAA, y su integración en el área de atención primaria de los respectivos entes autonómicos del Servicio Nacional de Salud, no sólo como una necesidad legal sino también como necesidad ética en cuanto a que la condena no puede suponer una atención sanitaria diferenciada.

Desde CCOO protegemos estas transferencias como una reivindicación del colectivo de profesionales sanitarios que ven en ella el medio más idóneo para mejorar las prestaciones actuales del sistema penitenciario, tanto en la atención a los pacientes como en la equiparación de las condiciones profesionales de los sanitarios de Instituciones Penitenciarias de las diferentes Comunidades.

Las transferencias deben realizarse de manera ordenada, meditada, sin precipitación y no perjudicando a los profesionales que las ejercen.

Las categorías de personal laboral deberán también mantener todos los derechos adquiridos, además de que su pase a estatutario en cualquier caso debe ser siempre voluntario.

En el caso del personal funcionario de sanidad penitenciaria (funcionarias y funcionarios de los cuerpos de enfermería y facultativo) no olvidemos que en la mayoría de los casos sus funciones exceden de las comúnmente realizadas en un centro de atención primaria, abarcando urgencias, salud pública (especialmente área de



programas,...) y centros de atención a drogodependientes (unidades de conductas adictivas, etc.), que incluyen programas de deshabituación, ppm, etc. Por tanto, ya que los profesionales realizan esa múltiple función y dado su escaso número, no supondría ningún problema para las plantillas existentes en las CCAA.

Y dentro de las funciones desempeñadas se debería dejar elegir a los profesionales en qué categoría se les va a transferir, solucionando de esta manera el problema de la estatutarización de manera obligatoria, ya que al menos en la mayoría de Comunidades Autónomas alguna de las 4 categorías mencionadas también son personal funcionario.

Por otro lado, y al igual que en el personal laboral, parece fundamental la conservación de los derechos adquiridos en cuanto al complemento específico y cualquier otra característica inherente a la peligrosidad del medio donde nos desenvolvemos.

La conculcación de la ley, por parte de las diferentes Administraciones, está poniendo en tela de juicio el principio de equivalencia en la prestación de los cuidados médicos de la población privada de libertad. Las diferentes condiciones del personal sanitario penitenciario, respecto del personal penitenciario de las Comunidades Autónomas, está generando una discriminación que acaba redundando en la calidad del servicio público prestado.

La cartera de servicios no debe ceñirse al criterio de mínimos del SNS sino que debe incluir cualquier prestación a la que tengan derecho como si estuvieran en otra comunidad. En este sentido, y a modo de ejemplo, vemos imprescindible el seguimiento de los pacientes de salud mental en los servicios de salud correspondientes y dejar las consultas de psiquiatría por acto médico (a modo privado, pero sufragado por IIPP) para aspectos regimentales o para realización de los informes necesarios en temas judiciales, penitenciarios, etc. ), nunca separando la salud mental del resto de especialidades en el aspecto de seguimiento y tratamiento del paciente. No es posible, como ocurre en muchos de nuestros centros penitenciarios, que no se puedan derivar pacientes al servicio de salud mental de una Comunidad Autónoma con la excusa de que el psiquiatra acude al Centro Penitenciario y solo se pueda derivar a urgencias psiquiátricas.

Exigimos que la Administración cumpla la ley, cuestión que no debería reivindicarse sino simplemente aplicarse.





## 4. LA ENFERMEDAD MENTAL EN PRISIÓN

### a. Perspectiva y análisis global de la enfermedad mental en prisiones

La comunidad científica, unánimemente, considera que el ambiente penitenciario no es apto para personas con patologías de éste tipo, como destaca el estudio que un equipo de médicos elaboró en 2007 para la Unión Europea. La Ley española define "inimputables" a quienes por una alteración psíquica no pueden comprender que un hecho sea ilícito o no y, por tanto, no se les puede condenar a prisión.

El incremento de la enfermedad mental en las prisiones es directamente proporcional a la disminución de respuestas sociales a las patologías de salud mental, patología que socialmente suele estar asociada. La OMS calcula que, en las sociedades occidentales, la incidencia de alteraciones psiquiátricas es hasta siete veces mayor en la población penitenciaria que en la población general, tal y como se recoge en las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Al menos el 25% de las personas internas en cárceles españolas padece una enfermedad mental, según el mismo Ministerio de Sanidad detalla en la "Estrategia Global de actuación en Salud Mental". Como ponen de manifiesto los datos analizados para realizar este reportaje, cada año se registran más de 40 consultas especializadas de psiquiatría cada 100 personas presas. El análisis de los datos oficiales de la Administración indica que, de media, el 46% de los ingresos en las enfermerías de los centros penitenciarios están motivados por una patología psiquiátrica, alrededor de 25.000 casos en los últimos tres años. Un médico que acuda a una cárcel española tiene que atender, en un año, como promedio, a más de 420 casos de este tipo.

Este notable incremento de la patología psiquiátrica, entre la población penal, aparte de motivos ideológicos, de modelos penitenciarios, de falta de plazas públicas externas, puede guardar relación con el hecho de que la plaza penitenciaria tiene un coste mucho menor que una plaza con tratamiento integral de la patología psiquiátrica.

Un estudio realizado en España por el Ministerio del Interior, - sobre la salud mental en el medio penitenciario, 2007 -, basado en una revisión de diagnósticos psiquiátricos recogidos en las historias clínicas de los internos e internas, indica que la prevalencia de padecer trastorno mental en población reclusa es del 45,9%.

La población penal es especialmente vulnerable a patologías de salud mental porque existe un elevado número de internos consumidores de drogas, y porque existe una estrecha relación entre el consumo de drogas y los trastornos mentales. Dentro de la población penitenciaria la población extranjera cabe considerarla como muy vulnerable. Y debido a su situación legal hace difícil su vinculación a servicios sanitarios y sociales después del encarcelamiento.

Entre los ingresos en prisión, existe un elevado porcentaje de trastornos mentales previos en torno al 17,6% de los ingresos. Incluso un 3,2% tiene antecedentes previos de ingreso en centros psiquiátricos, situación que suele ser ignorada en el proceso judicial.

La realidad es que las prisiones cada día están más ocupadas por una población penal con graves problemas de salud mental, medio donde la compleja organización de la vida está presidida por el control y la disciplina, las restricciones regimentales, la convivencia forzada, por horarios rígidos, por la monotonía, por el aislamiento emocional y la frustración, etc. que hacen muy difícil la construcción de espacios terapéuticos adecuados para el tratamiento de personas con enfermedad mental.



Las prisiones se han ido convirtiendo en los manicomios de la sociedad actual, lo que subvierte, por un lado, la naturaleza y la finalidad de las mismas, y por otro, impide una respuesta de salud para estas personas enfermas. Las personas que están en prisión forman parte de la sociedad. El éxito en su rehabilitación garantizará la reducción del riesgo de reincidencia de sus comportamientos antisociales, en la medida en la que estos comportamientos tengan relación con un trastorno mental. El adecuado tratamiento de éste evitará aquélla.

Desde la perspectiva del personal penitenciario, abordar el problema de la enfermedad mental en prisión es un factor de primer orden, no sólo desde nuestra responsabilidad como personal público en un servicio público sino como garantía de una mejor calidad laboral.

Tengamos en cuenta que más del 50% de los incidentes regimentales tiene relación con personas internas con patologías psiquiátricas, así como más del 75% de las agresiones al personal penitenciario.

En el Centro Penitenciario de Zaragoza se realizó un estudio desde el año 2000 a 2005 sobre la atención primaria de la patología psiquiátrica en una prisión "tipo". Especial interés tuvo la alta tasa de patología dual que demandaba asistencia, resultando que el 67% de los internos que debieron derivarse al psiquiatra, para su manejo y tratamiento, tenían asociado a su trastorno mental una adicción.

Las consecuencias que resultan de todas estas circunstancias son muchas: más sanciones, escaso acceso a los beneficios penitenciarios (que se basan exclusivamente en la buena conducta), no acceso a permisos ni terceros grados y cumplimiento de las condenas íntegras.

En el estudio realizado en la prisión de Palma de Mallorca, con 72 internos con enfermedad mental, referidos con anterioridad, casi el 60% tenían sanciones.

El Director del Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla comentaba al Defensor del Pueblo, para su informe especial, que "la excarcelación del enfermo es rápida cuando existen recursos económicos para garantizar una intervención asistencial residencial en algún centro privado". La familia que dispone de recursos para sufragar un centro privado suele promover su salida con prontitud. El problema es que la mayoría de las internas e internos carecen de familia con recursos y se les priva de estos beneficios.

La carencia de recursos psiquiátricos, tanto en el ámbito penitenciario como con el cierre de los hospitales psiquiátricos, sin dar alternativas a las personas con enfermedad mental necesitados de ese tipo de recursos, han convertido a las prisiones en auténticos manicomios sin que se hayan producido las modificaciones organizativas, funcionales y de recursos que esta nueva realidad demanda. Quienes ingresan en un Centro Psiquiátrico Penitenciario tampoco se encuentran en el sitio apropiado. Así lo indica la misma Administración Penitenciaria en un informe que es parte de la Estrategia Nacional de Salud 2009-2013 del Ministerio de Sanidad, donde se los considera un recurso basado en un modelo "hoy ya superado".

Según la evidencia publicada, un 81% de las personas con enfermedad mental sometidos a medidas de seguridad son reincidentes en la comisión de actos delictivos, generalmente los menores, por lo que el fenómeno de la "puerta giratoria" de enfermos que entran y salen del sistema penitenciario es frecuente. Estas altas tasas de reincidencia se asocian con la presencia de enfermedad mental junto a Trastorno por Uso de Sustancias Psicoactivas (Patología Dual).

Los delitos cometidos por personas con enfermedad mental graves se relacionan con un abandono de la medicación. No hay reincidencia en este tipo de enfermos.

El éxito en la reducción de la reincidencia está claramente asociado a una adecuada derivación que asegure la continuidad del tratamiento del enfermo con un recurso asistencial, mecanismo que haga una búsqueda activa de la persona con enfermedad mental en su entorno, facilite su adherencia terapéutica y asegure esta continuidad.



Los servicios psiquiátricos penitenciarios deberían formar parte efectiva de la red de asistencia psiquiátrica y social comunitaria, de modo que se garantizase un tratamiento integral de éste colectivo, puesto que la población de riesgo psiquiátrico no puede ser diferenciada según esté dentro o fuera de una prisión.

Conjuntamente con la mejora del servicio penitenciario, en atención a la salud mental, con más y mejores recursos, mayor coordinación social y sanitaria, actividad terapéutica dentro de las prisiones y programas de atención especial a esta población penal, es necesario considerar alternativas extrapenitenciarias, sobre todo para los casos de menor riesgo social.

“El problema es que hay mucha gente que no es examinada, siendo inimputable”, ya que si el Juez no detecta indicios el informe pericial no se lleva a cabo. Entonces, el primer filtro para evitar el ingreso de enfermos mentales en la cárcel se viene abajo. “La pieza clave de que el sistema penitenciario esté lleno de enfermos psiquiátricos es que ese informe pericial no es obligatorio”. Sería una cuestión saludable que hubiera exámenes psiquiátricos de rutina que permitieran hacer, a grosso modo, una discriminación”.

El artículo 96.2 del Código Penal prevé ese tipo de medidas para personas que padecen una enfermedad mental y tienen problemas con la justicia. Si las medidas de seguridad son privativas de libertad, el acusado es ingresado en un Hospital Psiquiátrico Penitenciario. En toda España existen dos: uno en Sevilla, que cuenta con 371 plazas, y otro en Alicante, donde hay 158 camas. Este tipo de instalación recibe amplias críticas desde diferentes sectores de la psiquiatría, pero peor aún es que las plazas habilitadas para este tipo de medidas son manifiestamente insuficientes para hacer frente a la realidad penitenciaria actual.

Como destaca la propia Administración Penitenciaria, sirven “para el cumplimiento de medidas de seguridad impuestas por razón de inimputabilidad completa o incompleta”. Sin embargo, muchas de las medidas de seguridad acaban cumpliéndose en una prisión común. Además de los expertos, los datos confirman ésta hipótesis: sólo en 2011 ingresaron en prisión alrededor de 600 personas que delinquieron debido a problemas psíquicos reconocidos, y fueron condenadas a medidas de seguridad, cifra que aumenta con el crecimiento de la población reclusa. “A menudo el juez, aparte de la cárcel, no tiene ningún otro recurso al que enviar al imputado.

Ninguna de las Administraciones por si sola tiene los recursos para seguir a las personas con enfermedad psiquiátrica. Es necesaria la coordinación para que se pongan todos los recursos posibles a disposición del juez que condene a un enfermo mental”.

La última vez que el Congreso de los Diputados abordó el tema fue en mayo de 2009, cuando Izquierda Unida preguntó, por escrito, al Gobierno de Rodríguez Zapatero por detalles sobre la aplicación de la disposición sexta. En su respuesta destaca que la mayoría de Comunidades “no se habían manifestado formalmente sobre el estado de la transferencia.

El Defensor del Pueblo Andaluz preguntó, a los servicios médicos de las prisiones andaluzas que si existieran centros alternativos para la atención psiquiátrica se evitaría el ingreso en prisión de personas con enfermedades mentales. Afirmaron que estaban convencidos de ello.

Todos los responsables médicos consideran que la mayoría de los ingresos penitenciarios se evitarían, si existieran centros residenciales para personas con enfermedades mentales crónicas sin apoyo familiar. Opinan que si se crearan dispositivos sociosanitarios, para atender adecuadamente a estas personas, la mayor parte no volvería a entrar en una prisión.

### **b. Hospitales Psiquiátricos en España: realidad y problemática**

Negar la evidencia supondría una intolerable falta de conocimiento por parte de las autoridades penitenciarias. Nadie pone en duda cuál es la cruda realidad de nuestra Institución. Estudios realizados entre la población penitenciaria concluyen que las personas privadas de libertad tienen entre 4 y 6 veces más probabilidad de



padecer un trastorno psicótico o depresión grave que la población general, y alrededor de 10 veces más la probabilidad de ser diagnosticados de un trastorno antisocial de la personalidad. La máxima de que las cárceles son un reflejo de la sociedad no se cumple en este extremo. Y si además tenemos en cuenta que España cuenta con una de las mayores tasas de encarcelamiento de Europa, 68.685 a finales de 2.012 (160/100.000), de los cuales 600 son pacientes ingresados en Psiquiátricos Penitenciarios con medidas de seguridad, el presente es desolador.

El estudio PRECA, último estudio realizado por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre salud mental en el medio penitenciario y que comentábamos en el apartado anterior, señala una prevalencia estimada de trastornos mentales en la población reclusa española del 46%. Todas estas variables, sumadas al propio encarcelamiento, suponen un factor de riesgo añadido para la exclusión social. Entonces, ¿Qué estamos haciendo realmente? ¿Para qué sirve la institución penitenciaria si lejos de devolver al individuo con nuevas herramientas para su mejor desarrollo dentro de la sociedad, lo "pone de patitas en la calle" con un agravamiento de sus patologías psiquiátricas? El encarcelamiento debería ser una oportunidad para detectar y tratar los trastornos mentales, garantizando la continuidad del tratamiento a través de los servicios psiquiátricos penitenciarios y de una red de asistencia comunitaria extrapenitenciaria.

Pero, ¿Porqué cada vez hay más personas que ingresan en prisión con trastornos mentales? Intervienen aquí diversos factores: mayor vulnerabilidad a la acción de la justicia de las personas con enfermedad mental, su deficiente control y seguimiento por parte de los servicios asistenciales en las CCAA, la nula coordinación de las distintas administraciones que intervienen en el proceso: judicial, social y sanitaria y la pertenencia a grupos sociales en situación de exclusión, entre otros. Los "sistemas de detección", la prevención y la asistencia socio-sanitaria fallan clamorosamente. ¿Cómo es posible que después de casi 30 años de la reforma psiquiátrica que modificó la concepción de ghetto, nuestra propia red sanitaria carezca de los dispositivos suficientes para la prevención, detección, tratamiento y seguimiento adecuado de las enfermedades mentales? Es vergonzoso que los Centros Penitenciarios sean todavía la alternativa a la inexistencia de centros socio sanitarios asistenciales no penitenciarios.

¿Y cuál es la realidad en nuestros centros en relación con el personal que está con este tipo de pacientes? Carencia absoluta de profesionales especializados que puedan hacer frente a situaciones complejas de deterioro de estas personas y cuya única ubicación son las enfermerías de los centros, utilizadas éstas como lugar de "aparcamiento". Estas personas no tienen el tratamiento adecuado, por lo se que generan brotes de conflictividad difíciles de controlar.

Si la sobreocupación de nuestros centros, en general, actúa como un factor empobrecedor de la calidad de las labores asistenciales, cuánto más si afecta a internas e internos que ni si quiera están diagnosticados y tratados, cercenado así una posible rehabilitación.

El personal de vigilancia en ningún caso ha recibido formación específica para prestar sus servicios en una unidad con personas con enfermedad mental, ni entrenado en el abordaje verbal a los pacientes, ni tampoco son conocedores de cuáles son los mecanismos de contención, ni si quiera qué es una enfermedad mental.

Curiosamente, los compañeros de vigilancia que trabajan en los Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios tampoco han recibido formación alguna. Gracias, muchas veces, a su intuición y experiencia son capaces de manejar situaciones complicadas. Pero ¿Interesa realmente a nuestra Institución enfrentarse a éste problema o se limita a no poner, si quiera, parches? Quizá piensen que teniendo dos Hospitales Psiquiátricos, uno en Sevilla y otro en Alicante, con una población de 600 pacientes, el problema se minimiza.

Lo cierto es que los hospitales psiquiátricos penitenciarios existen para albergar a las personas con enfermedades mentales sentenciadas a medidas de seguridad privativas de libertad, enfermos que han cometido un delito y han sido declarados inimputables pero sentenciados a ser custodiados hasta su curación y/o desaparición de las circunstancias que pudieran poner al sujeto en riesgo de delinquir a causa de su enfermedad. Todo ello siempre por un tiempo que en ningún caso debe ser superior al que le hubiera correspondido como pena si





hubiera sido declarado culpable, y en todo caso limitado en la sentencia. No son, por lo tanto, delincuentes al uso cumpliendo una condena en el sistema penitenciario. Están en él como consecuencia de su trastorno mental al cometer un acto delictivo del que no han sido declarados responsables.

De todas formas, el art. 101 del Código Penal no establece, de ninguna manera, la obligatoriedad de que una vez apreciada la concurrencia de la anomalía o alteración psíquica que le impida comprender la ilicitud del hecho se le imponga una medida de internamiento. Tan solo recoge "si fuere necesaria" y, en todo caso, nunca se impone que el internamiento deba llevarse a cabo en un Psiquiátrico Penitenciario sino que el internamiento tendrá lugar en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie que, como es obvia, debería ser un centro asistencial no penitenciario. Es triste comprobar cómo ingresan pacientes en centros psiquiátricos penitenciarios por la ausencia de otros recursos disponibles.

Todo esto nos lleva a pensar que los "hospitales" psiquiátricos penitenciarios, remarcamos lo de hospitales porque así reza el rótulo que hay sobre la entrada de cada centro, serían algo así como "la joya de la corona" donde el paciente (aquí no son internos) es atendido en toda su dimensión; pero, al parecer, a nuestro Ministerio del Interior se le debe haber caído la primera palabra, "hospital" y nos trata como a cualquier otro centro penitenciario, bien por ignorancia o bien porque no quiere saber nada de las personas con enfermedad mental, ya de por sí estigmatizados, hecho doblemente grave.

¿En estos centros, el personal funcionario, el personal médico, de enfermería, de tratamiento, incluso los funcionarios de oficinas, han recibido una formación especializada? ¿Y la dotación es suficiente? La respuesta, tristemente, es no. No existe reciclaje profesional, ni ningún tipo de preparación específica para el ejercicio de las funciones encomendadas. Baste decir que los terapeutas, que solo existen en los hospitales psiquiátricos penitenciarios de Sevilla y Alicante, no han recibido ningún curso de reciclaje desde las Olimpiadas de Barcelona, allá por el S.XX.

Otra diferencia con el resto de centros es que aparece una nueva figura, la del Psiquiatra. Algo tan básico como es la disponibilidad de este profesional, durante todas las horas de todos los días del año, no está garantizado ni de lejos.

Imaginémonos que vamos a un hospital infantil donde no hay pediatras a las 5 de la tarde, y que el personal sanitario no tiene una especial preparación en ese ámbito, o que las camas son de adultos,... y que además nos dicen que cuando nuestro hijo salga de allí no sabremos muy bien cómo seguir el tratamiento que nos han pautado. ¿En qué país nos encontraríamos? Parece todo un contrasentido.

Pero no todo acaba aquí, el hospital penitenciario de Alicante es el único en toda España con un módulo de mujeres con patología psiquiátrica. Ya en el 2009, el Defensor del Pueblo en su informe alertaba de la grave limitación que suponía que todas las enfermas (29) con patologías mentales heterogéneas (esquizofrénicas, psicóticas por consumo de drogas, con trastornos mentales orgánicos, bipolares, discapacitadas mentales,...) convivieran en un mismo y reducido espacio, dificultando sobremanera el adecuado tratamiento de sus patologías, confiriendo a este Departamento el carácter de espacio desorganizado y alejado de lo que podría estimarse como un lugar idóneo para el desarrollo de las actividades terapéuticas que estas personas precisen, primando la sensación de desorden y caos. Han transcurrido cinco largos años y seguimos, sorprendentemente, igual pero con más pacientes.

En ese mismo informe, el Defensor del Pueblo reitera la falta de determinados profesionales, como psicomotricistas -según el informe debería haber dos profesionales de esta especialidad terapéutica a tiempo completo- y psiquiatras, cuya permanencia en el centro jamás es de 24h. Han pasado los años y ¿Cómo estamos ahora? Peor. En precariedad absoluta. No hay psicomotricista, ni siquiera se ha contratado por el tiempo máximo de dos meses, tiempo que el año pasado la Secretaría de Seguridad del Estado tuvo a bien contratar. Solo tenemos 2 psiquiatras de plantilla y 2 interinos. ¿Para qué sirve el informe del Defensor del Pueblo?



Y ya puestos a sacarle jugo al informe del Defensor del Pueblo, el estudio sobre la enfermería del centro asevera las grandes deficiencias que presenta, e insta a la institución para que acometa una reforma integral a la mayor brevedad posible. Pues bien, sorprendentemente a finales de 2011 se terminó la nueva enfermería. ¿Deberíamos estar entonces de enhorabuena? No, pues en todo el tiempo que ha durado la reforma el anterior director del hospital no atendió a las indicaciones de mejora que los distintos profesionales y agentes sociales del centro, cada uno en su área, quisieron aportar.

Pero lo peor es que la Unidad Técnica recepcionó la obra cuando tenía notorias y gravísimas deficiencias: malos olores debido a las aguas residuales de los servicios -al carecer las tuberías y las arquetas del grado de inclinación suficiente-, acumulación de agua en las duchas y zonas contiguas a las mismas -al no tener los desagües y tuberías la capacidad de absorción e inclinación suficiente-, grifería inadecuada, nulo acceso a los aseos con sillas de ruedas, suelos de difícil limpieza, marcos de las puertas en mal estado, y un largo etc. En marzo de 2012, CCOO denunció ante la inspección de trabajo estas graves anomalías. Y un mes más tarde, el Inspector de Trabajo requirió a la Administración del centro que subsanase las deficiencias anteriormente reseñadas, dándoles un plazo de 6 meses para su cumplimiento. ¿Han pasado los 6 meses? Sí, ¿Se han solventado los problemas, muchos los cuales se hubieran podido solucionar escuchándonos? No. ¿Cómo es posible que la Unidad Técnica haya recepcionado esta obra? (buena pregunta).

En cuanto al personal la pérdida de puestos de trabajo, entre personal funcionario y personal laboral, se sitúa en torno al 20% desde la apertura del centro. Hay una falta absoluta de personal asistencial de primera línea. Las instalaciones son caducas y necesitan del personal adecuado, no de dos pacientes que apenas pueden manejar herramientas sencillas.

Por otra parte, no hay unos mínimos criterios de calidad en la asistencia que se presta en los Hospitales Psiquiátricos; ni tampoco indicadores que permitan evaluarla.

En cuanto a los programas que se desarrollan en los Centros Penitenciarios Psiquiátricos, la Administración Penitenciaria se despacha con el Programa Marco para la Atención Integral de los Enfermos Mentales, el famoso PAIEM, cuyo primer objetivo es detectar/diagnosticar a todos los internos que sufren algún tipo de trastorno mental... ¡Todos los nuestros, por definición, están detectados y diagnosticados! Es evidente que el PAIEM es el programa estrella de salud mental pero para centros penitenciarios, no para Hospitales Psiquiátricos que tienen una casuística totalmente distinta. Muchos de los ítems de éste programa, se "rellenan" por defecto.

Podemos hablar del programa TACA con animales o el MER, todos ellos creados para centros no hospitalarios y que generan muchas dificultades en cuanto a su aplicación en nuestro medio. Los programas de patología dual o el de drogodependencias son programas de índole voluntario que los distintos trabajadores y trabajadoras de los centros han asumido como válidos, sin que la Administración forme parte de ellos.

En definitiva, los programas que funcionan son aquellos que las propias trabajadoras y trabajadores han creado y por consiguiente implicado en ellos, sin que suponga para la Administración un euro de su presupuesto.

La realidad es que la Administración Penitenciaria no tiene unos valores convergentes con la Administración sanitaria, la cual debería facilitar unos recursos terapéuticos y de rehabilitación especializados. En este aspecto no olvidemos que existe la Ley 16/2003 de 28 de mayo de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud, donde en su disposición adicional sexta recoge la Transferencia a las Comunidades Autónomas de los servicios e instituciones sanitarias dependientes de Instituciones Penitenciarias. A tal efecto desde la entrada en vigor de esta ley, y mediante correspondiente Real Decreto, se procedió a la integración de los servicios sanitarios penitenciarios en el Sistema Nacional de Salud. El problema es que el Real Decreto, nunca se desarrolló, como ya hemos comentado.

Nuestro trabajo presenta una particular esquizofrenia. Por una parte la obviedad de cómo hay que hacer las cosas para beneficio de todas y, por otra, una Administración caduca y con poca sensibilidad que para nada ayuda a la reinserción en la sociedad de aquellos que más problemas tienen, las personas con enfermedad



mental. Vienen malos tiempos para la lírica, como diría aquella canción de los años 80 de Golpes Bajos, pero no debemos olvidar quienes son los más vulnerables y sobre todo sobre quienes deben recaer los mayores recursos, dentro y fuera de esta sacrosanta institución.

Los muros, en el caso de los Hospitales Psiquiátricos, son dos: el real, pétreo y tangible a los ojos y las manos, y el sutil, invisible, casi irreal como la propia enfermedad mental.

### c. Posición política de CCOO y soluciones dentro del marco normativo

La situación de la enfermedad mental, dentro de las prisiones españolas, es de una gravedad tal que exige respuestas integrales capaces de aproximarse a una complejidad poliédrica que en absoluto puede abordarse desde alternativas dogmáticas o ideológicas. No existen respuestas simples para realidades complejas

Las tendencias ideológicas, en materia penal, que se plasman en las propuestas políticas del actual Gobierno, van en la dirección contraria de estas necesidades que, desde CCOO en prisiones, hemos detectado.

La política penal, hasta ahora, ha pasado por no evaluar ni valorar la incidencia de patologías mentales en causas penales o en la propia clasificación penitenciaria para el tratamiento penitenciario del recluso. De facto las cárceles se han convertido en sustitutos de los hospitales psiquiátricos que las reformas psiquiátricas han ido cerrando. A pesar de esta tendencia, los hospitales penitenciarios son manifiestamente insuficientes para atender la fuerte demanda que genera la predisposición de encarcelar los ilícitos derivados de patologías mentales, con una escasa dotación de material y personal.

Más preocupante aún es la predisposición existente en parte de la judicatura que, si bien reconocen de forma nominal las patologías mentales y su correspondencia con los ilícitos, todas las decisiones judiciales demuestran un claro desconocimiento del medio carcelario, con condenas explícitas de ingresos en unidades psiquiátricas, ignorando o no queriendo ver que los centros penitenciarios carecen de unidades psiquiátricas, donde no hay psiquiatras en los centros y la atención psiquiátrica debe resolverse por los facultativos penitenciarios, saturados en un medio donde la demanda médica es muy alta y sin los recursos necesarios para poder dar una atención mínima a éste problema. La atención psiquiátrica, fuera de los hospitales psiquiátricos penitenciarios, queda reducida a la dispensación farmacológica y a la visita ocasional de psiquiatras externos.

El análisis de los datos oficiales de la Administración indican que, de media, el 46% de los ingresos en las enfermerías de los centros penitenciarios están motivados por una patología psiquiátrica, -alrededor de 25.000 casos en los últimos tres años-.

Esta situación de encarcelamiento de la patología mental exige respuestas judiciales, médicas y sociales.

CCOO en Instituciones Penitenciarias se opone a la situación actual que padece el medio penitenciario ante las patologías psiquiátricas, para las que los gestores penitenciarios no han habilitado ni los recursos necesarios ni las políticas de intervención suficientes, problema que se agudiza cada día en mayor medida.

**Ya la Declaración de los derechos del retrasado mental, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971** [Resolución 2856]: «2. El retrasado mental tiene derecho a la atención médica y el tratamiento físico que requiera su caso, así como a la educación, la capacitación, la rehabilitación y la orientación que le permitan desarrollar al máximo su capacidad y sus aptitudes.../... 4. De ser posible, el retrasado mental debe residir con su familia o en un hogar que reemplace al propio, y participar en las distintas formas de la vida de la comunidad. El hogar en que viva debe recibir asistencia.

En caso de que sea necesario internarlo en un establecimiento especializado, el ambiente y las condiciones dentro de tal institución deberán asemejarse en la mayor medida posible a los de la vida normal»

El marco jurídico y normativo actual habilita a la institución penitenciaria para buscar alternativas a la prisión, y respuestas para las personas con patología mental.



La aplicación del art. 117 del Reglamento Penitenciario prevé la posibilidad de salidas terapéuticas en segundo grado de clasificación penitenciaria.

El art. 91 del Código Penal prevé la posibilidad de adelantamiento de la libertad condicional a las 2/3 partes de cumplimiento de la pena, siempre que se merezca por haber desarrollado actividades laborales, culturales o ocupacionales, etc.

El art. 86.4 del Reglamento Penitenciario regula las salidas de los establecimientos a penados en tercer grado y prevé la posibilidad de otorgar el régimen abierto con control de medios telemáticos.

El art. 207 establece que: 1.-La asistencia sanitaria tendrá carácter integral y estará orientada tanto a la prevención como a la curación y la rehabilitación. Especial atención merecerá la prevención de las enfermedades transmisibles.

El incremento exponencial de la enfermedad mental en prisión, la escasa aplicación de los recursos jurídicos existentes, así como la falta de programas de inserción y protección social en el exterior dibujan un fracaso en las políticas de reinserción social con los reclusos con patología mental.

Defendemos un conjunto de medidas integrales que atiendan las necesidades regiminales en la prisión: las sociales, las sanitarias, las penitenciarias y las judiciales, para abordar el incremento de la encarcelación de la enfermedad mental.

## Sociales

Potenciación y coordinación con las CCAA para desarrollar el cumplimiento de penas en centros de atención especializada, psiquiátrica, sanitaria y socialmente, como así se ha venido desarrollando en el País Vasco a través de la línea de Unidad de Psiquiatría Legal dentro del complejo Aita Menni, en Arrasate.

Programas de medidas preventivas de orden social y sanitario para atender a las personas con enfermedad mental crónicas sin apoyo familiar.

Que se desarrollen acciones sociales y sanitarias concretas para dar acogida a las personas con enfermedad mental crónica que abandonan los centros penitenciarios, carentes de apoyo familiar.

## Sanitarias

Transferencia de la sanidad penitenciaria al servicio público de salud de las CCAA, con el acceso a la asistencia sanitaria en igualdad con el resto de la población. Con lo cual la enfermedad mental de los internos debe tratarse por las redes sanitarias de cada Comunidad Autónoma.

## Penitenciarias

Creación de unidades psiquiátricas, diferenciadas en al menos en un centro penitenciario por Comunidad, con un programa de intervención y colaboración de los servicios psiquiátricos de la Comunidad Autónoma. Más adelante nos extenderemos en la necesidad de creación de estas unidades.

Formación especializada para todo el personal penitenciario en contacto con las internas e internos sobre intervención y actuación ante la enfermedad mental.

Adecuación regimetal para las patologías mentales.

Implantación equipos de rehabilitación encaminados a mejorar la adaptación a la vida penitenciaria.

Creación de unidades externas para tratamiento ambulatorio de personas con enfermedad mental y discapacidad intelectual.



Los servicios psiquiátricos penitenciarios deberían formar parte efectiva de la red de asistencia psiquiátrica y social comunitaria, de modo que se garantice un tratamiento integral de este colectivo, puesto que la población de riesgo psiquiátrico no puede ser diferenciada según esté dentro o fuera de una prisión.

### Judiciales

Durante el proceso judicial debe acentuarse aún más la protección de los derechos de las personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental, para asegurar un especial cuidado de sus necesidades reales, evitando que una consideración genérica de su situación de eventual inimputabilidad impida una atención real de su situación. Ello resulta especialmente importante por lo que respecta al empleo de medidas alternativas no privativas de libertad, evitando internamientos inadecuados.

Desarrollo programas alternativos a la prisión. Existen dos tipos principales de programas alternativos dependiendo del punto de implicación con el sistema judicial en el que se encuentre el paciente. Por una parte encontramos los programas precargos que servirían como medidas preventivas a las detenciones. Hay varios modelos de programas precargos que incluyen entrenamientos especializados al cuerpo de policía, con dotación a las fuerzas del orden de las herramientas necesarias para aprender a manejar situaciones en las que se vean implicados pacientes psiquiátricos, así como de equipos sanitarios móviles de intervención en crisis y unidades hospitalarias de urgencias psiquiátricas. Por otro lado, en aquellos casos más resistentes se habilitarían medidas judiciales que aseguren el tratamiento forzoso de aquellos pacientes con baja conciencia de problema (AOT).

### d. Unidad psiquiátrica diferenciada: Una necesidad para abordar el problema de la enfermedad mental

Como ya expusimos anteriormente, los centros penitenciarios españoles carecen de unidades psiquiátricas diferenciadas y separadas del resto de personas internas que les proporcionen una asistencia sanitaria especializada cerca de su lugar de residencia familiar. Los Jueces de Vigilancia Penitenciaria llevan años reclamando su creación y así se aprobó por unanimidad **el criterio 29 de actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los jueces de vigilancia penitenciaria en sus XVI reuniones celebradas entre 1981 y 2007**, que dice expresamente; "Se insta a las Administraciones Penitenciarias a que procedan a la creación de unidades psiquiátricas en los centros penitenciarios que se reputen necesarios para atender la demanda de atención especializada de sus respectivas áreas territoriales, en cumplimiento del imperativo de velar por la salud de los internos, previsto en el artículo 3.4 de la LOGP, y en aplicación del criterio legal de separación previsto en el artículo 16,d) de la misma LOGP".

Los únicos Centros que cuentan con un Equipo Multidisciplinar son los psiquiátricos penitenciarios de Sevilla y Alicante, aunque los expertos de la Asociación Española de Neuropsiquiatría recomiendan también su desaparición: "Los dos hospitales psiquiátricos penitenciarios, de Sevilla y Fontcalent deben ser sustituidos por las estructuras clínico-asistenciales que determine cada comunidad autónoma, garantizando la necesaria calidad asistencial, y que la asistencia se proporcione adecuadamente contextualizada con el entorno sociofamiliar del paciente.

Una de las dificultades para mantener a las personas con enfermedad mental, que han cometido delito fuera de las prisiones, es que no existen instituciones adecuadas para alojarles. En cambio, nuestra LOGP y el Código Penal ordenan la creación de Centros de Educación Especial, que podrían ser instituciones de salud mental de seguridad, donde se les proporcionaría el tratamiento adecuado.

Los Jueces de Vigilancia Penitenciaria llevan tiempo pidiendo su creación y así lo motivan por unanimidad, en su **criterio 28 de los jueces de vigilancia penitenciaria en sus XVI reuniones celebradas entre 1981 y 2007**. - Urgente creación de los Centros de Educación Especial. Se insta a las Administraciones penitenciarias a que procedan a la urgente creación de los centros de educación especial, pues su inexistencia actual representa una grave carencia del sistema general penitenciario, que repercute negativamente en el tratamiento de reclusos



con deficiencias psíquicas y alteraciones en la percepción que les distorsiona gravemente su conciencia de la realidad. (Aprobado por unanimidad). La creación de estos Centros constituye un imperativo para las instituciones penitenciarias, conforme a sus fines definidos en el artículo 1 de la LOGP. El Código penal ha previsto su existencia bajo la denominación de Centros de educación especial – artículos. 103 y 104-, estableciendo que en los mismos se cumplirán las medidas de seguridad de internamiento de sentenciados a los que se apreció eximente o semieximente por causa de su deficiencia psíquica o déficits de percepción sensorial de la realidad. Actualmente siguen sin existir. Su creación constituye no sólo un imperativo para poder dar cumplimiento a las medidas de seguridad que pudieran imponerse por Jueces y Tribunales sentenciadores, de conformidad con lo dispuesto en los artículos. 101, 103 y 104 del mismo Código, sino también para el tratamiento de penados que adolezcan de tales deficiencias, y a quienes no se les hubiera apreciado circunstancias modificativas de su responsabilidad criminal. Es cierto que el artículo 182.3 del Reglamento Penitenciario ha previsto el desarrollo de convenios de las Administraciones con instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de medidas de seguridad, pero ello no exime a las Instituciones Penitenciarias de su deber de retención y custodia, que requeriría en todo caso una aprobación judicial; y por otra parte el citado artículo 182.3 del Reglamento no extiende su cobertura a penados que pudieran adolecer de estas deficiencias psíquicas y sensoriales.

El modelo sanitario español se desarrolló a partir del mandato constitucional del art. 43 de la CE, que reconoce el derecho a la protección de la salud, donde estaría incluida la salud mental, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”.

El **art. 41 de la CE**, y conectado con lo establecido en el artículo anterior, establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y que se garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Esto se cumple parcialmente porque la asistencia sanitaria primaria de los internos, en los Centros Penitenciarios, es garantizada principalmente por la Sanidad Penitenciaria dependiente del Ministerio del Interior, mientras que la atención especializada y hospitalaria lo es por el Sistema Nacional de Salud, con las disfunciones que ello conlleva, por no existir una coordinación entre ambos Ministerios.

En este sentido, también podemos destacar el **criterio 89 de los jueces de vigilancia penitenciaria en su XVI reuniones celebradas entre 1981 y 2007**. “El tratamiento psiquiátrico de los internos que lo precisen debe guiarse por criterios de racionalización, profesionalidad y optimización de recursos, dando preferencia a la utilización de los servicios comunitarios sobre los específicamente penitenciarios, y limitando en la mayor medida posible el internamiento en Unidades u Hospitales psiquiátricos penitenciarios.

En todo caso, los declarados exentos de responsabilidad o con responsabilidad atenuada deberán ser internados en hospitales o establecimientos dependientes de los servicios de salud comunitarios y nunca en establecimientos penitenciarios, sin perjuicio de lo indicado en el párrafo anterior. (Criterio 28 de 1994, simplificado, aprobado por mayoría). **MOTIVACIÓN:** Atendiendo nuevamente al criterio de equiparación entre los condenados y no condenados a privación de libertad, se entiende que el tratamiento psiquiátrico de quienes están cumpliendo medida de seguridad debe llevarse a cabo en todo caso en Establecimientos comunitarios y no penitenciarios, por la mayor aptitud de aquéllos para desarrollar un tratamiento resocializador. Respecto de los penados, el criterio es más flexible, aunque se sigue dando preferencia a los servicios comunitarios y se desea que el internamiento en Establecimientos penitenciarios se reduzca en la mayor medida posible.

En definitiva, nuestra propuesta pasa porque las personas con enfermedad mental reciban su tratamiento psiquiátrico por los servicios comunitarios de salud, incluso en aquellos casos donde las personas internas hayan sido condenadas a una medida de seguridad privativa de libertad, ya que la propia ley no determina que debe cumplirse dicha medida en un Hospital Penitenciario sino que expone que la medida de internamiento se llevará a cabo en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica.

Para el caso de las personas internas que cumplen una pena de prisión y requieren tratamiento psicológico o psiquiátrico, se hace necesaria la habilitación de unidades psiquiátricas en los centros penitenciarios que





posibiliten el derecho a la salud que posee la ciudadanía. Estas unidades psiquiátricas solventarían muchas de las dificultades que plantea la atención sanitaria psiquiátrica por las redes comunitarias para el personal interno con penas de prisión.

### **e. La reincorporación social y la derivación de las personas con enfermedad mental en prisiones**

Como hemos visto, los problemas de salud mental en la población reclusa son mucho más frecuentes que en el resto de la población. Muchas veces la patología es detectada una vez que la persona ha ingresado en prisión, sin que ésta estuviera previamente diagnosticada. En otras ocasiones, la falta de conciencia de la enfermedad y el no tratamiento de la misma ha llevado a la persona a entrar en prisión. Por otro lado, el propio ingreso puede suponer un hecho estresante que puede desencadenar una patología psiquiátrica en una persona que carecía de ella previamente. Así, nos encontramos que alrededor de un 46% de las personas internas padecen algún tipo de enfermedad mental.

Además de las evidencias ya redactadas a lo largo del informe como son la falta de personal, materiales, formación, etc., en los Centros Penitenciarios nos encontramos con enormes dificultades de cara a favorecer la reinserción de los internos con patología mentales, que se constata en la concesión de permisos, libertad condicional y la propia excarcelación.

De esta manera nos encontramos con la falta de un modelo de atención integral eficaz capaz de dar una respuesta a los problemas de salud mental de la población reclusa. Esto supone un conjunto de políticas, estrategias y medidas encaminadas a dar una respuesta global a este colectivo, abordando actuaciones de promoción, educación, de prevención, asistencia y rehabilitación, tanto para las personas que sufren enfermedad mental como para las familias, incluyendo, por tanto, aspectos sociales, familiares, etc.

Esto requiere, como hemos visto, el compromiso de las diferentes administraciones encargadas de la atención a la salud mental: sanidad, instituciones penitenciarias, servicios sociales, etc. por lo que, la coordinación se hace imprescindible y debe mejorar. Es fundamental que se establezcan unos canales de comunicación y derivación efectivos, no sólo cuando la persona está en prisión sino también de cara a su salida. El acceso a recursos comunitarios, residenciales, programas de rehabilitación, acompañamiento, el apoyo a las familias, etc. son fundamentales de cara a la reinserción social y laboral de este colectivo.

Asimismo, las salidas programadas, las salidas terapéuticas, las jornadas de convivencia o los permisos de salida se vuelven fundamentales como preparación para la vida en libertad. Muchas veces, las dificultades en la aprobación de los mismos por el Centro Directivo y la falta de personal existente en instituciones penitenciarias imposibilitan y entorpece su realización.

Por otro lado, la estigmatización, la exclusión social, la dificultad de encontrar o mantener un trabajo, la falta de recursos económicos o de vivienda, o la falta de apoyo familiar son algunas de las dificultades con las que se encuentra este colectivo de cara a la salida de permisos o su excarcelación.

Por ello es necesario reforzar y mejorar el enlace intra-extra penitenciario, y la coordinación se hace imprescindible. Así, la propia Secretaría General de Instituciones Penitenciarias reconoce las dificultades existentes a la hora de la reincorporación social y derivación adecuada cuando llega el momento de la excarcelación, como así se refleja en la valoración que la propia Administración Penitenciaria realiza del PAIEM en Diciembre del 2013.

Los escasos recursos existentes para aquellas personas que carecen de acogida y recursos económicos, la existencia de un sistema insuficiente de apoyo y acompañamiento, la carencia de recursos humanos y materiales, el problema a la hora del acceso a recursos debido a la dificultad de cumplir los requisitos - ya que para acceder a ellos han de ser derivados desde la red pública de salud mental-, las falta de recursos de los servicios sociales generales- que son parte del soporte básico a la normalización-, etc., hace que muchas de estas personas no reciban la ayuda y el apoyo necesario.



De la misma manera, los recortes que se han ido produciendo durante los últimos años, como por ejemplo, en atención a drogodependencias afecta también a este colectivo directamente, puesto que alrededor del 20-25% del total de las personas con enfermedad mental en las prisiones sufren patología dual, es decir, la combinación de enfermedad mental y adicción a drogas. A este recorte podemos sumarle la disminución en los presupuesto de dependencia que incide significativamente en éste colectivo.

CCOO defiende que la atención a éste colectivo debe realizarse principalmente desde recursos de la red pública, como garantía de los principios de equidad e igualdad efectiva en el acceso a los recursos, manteniéndose así la continuidad en el trabajo tanto dentro como fuera de prisión, debiendo ser reforzada y potenciada con el fin de que sea capaz de asumir y dar respuesta a estas personas y sus familias, tanto dentro como fuera de prisión, garantizando los recursos adecuados y suficientes.





# 5. ANÁLISIS DEL CÓDIGO PENAL Y SUS EFECTOS SOBRE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

## a. El Código Penal como instrumento de control social

El llamado Código Penal de Gallardón es la trigésima modificación del Código Penal desde 1995, cuando se aprobó el Código Penal actual.

Este nuevo Código Penal constituye una reforma tanto cuantitativa como cualitativa, cuantitativa porque afecta a unos 171 artículos, y cualitativamente porque convierte parte de las antiguas faltas (que desaparecen del articulado) en delitos leves. Incrementa el rigor punitivo en todos los delitos a los que afecta y especialmente a los delitos de orden público y delitos contra el patrimonio, así como que modifica en un sentido regresivo la parte general del Código Penal.

Este nuevo Código Penal viene a tratar de apaciguar un falso debate sobre la supuesta levedad de nuestra norma penal. A tal punto llega esta pretensión que la exposición de motivos comienza justificando la reforma en la “necesidad de fortalecer la confianza en la Administración de Justicia. Hace preciso poner a su disposición un sistema legal que garantice resoluciones judiciales previsibles que, además, sean percibidas en la sociedad como justas”.

Sin embargo los hechos son tozudos, vivimos en uno de los países con menos delincuencia y mayor tasa de encarcelamiento.

El 19 de Agosto del año 2015 el propio Ministerio de Interior decía que las cifras indicaban “un descenso de los índices de la criminalidad en general”. A modo de ejemplo, el Ministerio daba los siguientes descensos: “tráfico de drogas (-9,4%), daños (-8,3%), sustracción de vehículos a motor (-7,7%), homicidios dolosos y asesinatos consumados (-5,0%), delincuencia violenta (-3,0%) y robos con violencia e intimidación (-2,4%)”. La tasa de criminalidad en nuestro país está por debajo de la media europea, situándose la media de la UE en 64,9 infracciones penales por mil habitantes, estando España en 50 infracciones.

El código penal es el instrumento que poseen los Estados para aplicar su capacidad coercitiva. Son las normas que regulan la convivencia, y su carácter dependerá del legislador de turno. No es por tanto el código penal un elemento neutro sino todo lo contrario, es un catalizador muy definido de la ideología del gobernante.

Detrás del populismo punitivo se esconde un concepto ideológico de la seguridad y por ende del control social de los individuos. La sociedad de la seguridad, tan preconizadas por las visiones neoliberales e incluso por corrientes más socioliberales, constituye un elemento de control sobre los ciudadanos que viene a soportar las hegemonías actuales.

El poder se dota de unos elementos de control que no requieren una necesidad objetiva, unos instrumentos más para garantizarse su estatus que e imponer sus criterios de clase.

En un contexto como el actual, de profunda crisis sistémica de nuestro modelo social y económico, el mayor rigor punitivo esconde una soterrada respuesta a la previsible contestación de la población. El control social



del Código penal se hace evidente en el aumento de las penas de los delitos patrimoniales y de orden público, cuestión que analizaremos más detenidamente.

En definitiva, este aumento del rigor punitivo tiene una lógica que obedece a intereses vinculados al poder, a intereses de clase para sostener las hegemonías presentes y futuras.

Frente a ello, lo deseable sería un Código Penal como última intervención cuando el resto de las medidas no sancionadoras penalmente no hubieran sido suficientes, un Código Penal mínimo con prioridad hacia medidas alternativas a la prisión, un Código Penal proporcional en cuanto a su reproche penal, donde el control social no fuese el elemento que condicionase las penas.

Esta estrategia de elevar la carga punitiva del Código Penal está encuadrada en una estrategia más global, que aborda otras normas como la ley Mordaza, la Ley de Seguridad Privada, la Ley de Tasas Judiciales, la reforma del Consejo General del Poder judicial, así como la Reforma del Código Penal Militar, que juntas constituyen una nueva arquitectura judicial y represiva que materializa el control social y protege los intereses de la clase dominante.

## b. Criminalización de la pobreza y la protesta

### ■ Criminalización de la pobreza

Ya hemos destacado cómo el Código Penal de Gallardón tiene unos objetivos definidos. En este apartado intentaremos concretarlo con el análisis de parte de su articulado.

Las prisiones acaban reproduciendo las desigualdades sociales existentes en el exterior. Por ello las prisiones están llenas de gente pobre. Frente a este axioma nos encontramos como los delitos económicos, íntimamente relacionados con los procesos de corrupción en los que está inmerso nuestro país, cuentan con escaso reproche penal y son favorecidos de manera muy desigual al resto de los delitos por los mecanismos reinsertadores de nuestro sistema penitenciario (permisos, libertad condicional, tercer grado, etc.).

Es en esta dirección donde el proyecto del Código Penal se hace más evidente e incide sin tapujos en la criminalización de la pobreza.

En el nuevo Código Penal se produce la despenalización de las faltas, lo cual no deja de ser una mera artimaña porque muchas de esas faltas pasan a transformarse en delitos leves.

Desaparece la falta de hurto que acaba convirtiéndose en delito.

La redacción del nuevo art. 234, posibilita que cualquier hurto, independientemente de su cuantía, pueda ser castigado como delito con penas que pueden variar dependiendo de la cuantía de lo sustraído así como de una multitud de agravantes que se recogen en la redacción de los arts. 235, 235 bis y siguientes. Así, por ejemplo, la sustracción de productos agrícolas y ganaderos, en explotaciones con dicho contenido, conlleva la pena de uno a tres años lo que nos lleva a que sustraer unas hortalizas, aunque fueran para tu autoconsumo, te puede llevar a la cárcel.

También se modifican los arts. 241 y siguientes, artículos que regulan el robo con fuerza en las cosas y con violencia e intimidación. En ambos casos se amplía el catálogo de conductas agravantes del tipo básico, así como el aumento del reproche penal.

Se modifica, asimismo, la definición de robo con fuerza, y se incluye “un nuevo supuesto agravado determinado por el modo de comisión o la gravedad de los daños causados”. En el robo con violencia se regula como supuesto agravado el “cometido en establecimiento abierto al público.



Se considera agravante del robo o del hurto la sustracción que recaiga sobre “cable de cobre”, en una muestra más de cómo el legislador define las conductas ilícitas a golpe de telediario.

La nueva revisión del delito continuado, con especial incidencia en los delitos de patrimonio y su exigencia de conductas delictivas cercanas en el tiempo, con una revisión del sistema de fijación de las penas al alza, nos llevará a un significativo aumento del reproche penal en este tipo de delitos.

La nueva reforma del Código Penal, reproducirá los mismos defectos ya constatados en la mayoría de las modificaciones legislativas que le han precedido, y es su innecesaridad. El balance de criminalidad, como ya hemos adelantamos en páginas anteriores, constata el descenso de la criminalidad, con un descenso del 0,7% en el último año. Incluso en delitos contra el patrimonio, como el delito de robo con fuerza en las cosas, el descenso ha sido superior.

La razón que esgrime éste Gobierno, para emprender el endurecimiento en el reproche penal, se apoya en supuestos motivos subjetivos como sensaciones, impresiones, etc.

Detrás de estas motivaciones, que como hemos trasladado anteriormente no tienen un soporte real en cuanto los datos estadísticos de criminalidad, el reproche penal está dirigido al control de quienes cometen infracciones no graves pero reiteradas contra la propiedad privada, personas en su mayoría procedentes de las clases sociales más bajas.

Estas modificaciones apuntalan el carácter punitivo de este proyecto e inciden sobre este tipo de delitos cuyos máximos protagonistas suelen pertenecer a los extractos más bajos de la sociedad, es decir, podemos afirmar sin ambages que se potencia la criminalización de la pobreza.

### ■ Criminalización de la protesta

Este nuevo Código Penal acomete una reforma muy extensa en los delitos de orden público del art. 550 y siguientes, preconiza la seguridad como valor esencial elevando éste derecho a la categoría de ente autónomo superior. Concibe la seguridad como el derecho más digno de protección del que dependen los demás y, por lo tanto, son meros subordinados de aquel.

Detrás de ésta lógica subyace un concepto de seguridad que legitima el control de la sociedad, cuestión especialmente relevante en un contexto de crisis global y recortes de derechos.

En el art. 550 se regula el delito de atentado. En dicho precepto no se incluye la resistencia pasiva como en un primer momento parecía ser el objetivo, sin embargo la eliminación de la calificación de grave, referida a la violencia en la resistencia, facilita que cualquier episodio de violencia, aunque sea leve, en un comportamiento de resistencia, puede dar lugar al delito de atentado.

También se recoge como sujeto protegido al personal de seguridad privada, lo que viene a recalcar la intención del legislador de fomentar la privatización de la seguridad.

Más grave es la nueva redacción dada al delito de alteración del orden público o desórdenes públicos, recogido en el art 557. En la nueva redacción, al contrario que la actual, ya no se hace necesario que los intervinientes en dicho delito actúen motivados por la intención de alterar el orden público (finalidad de atentar contra el orden público). Ahora sólo es necesaria la ejecución de actos de violencia sobre las personas o las cosas, o amenazas en dicha dirección, de tal modo que el tipo penal se amplía innecesariamente en el ámbito de aplicación.

Se introduce un nuevo art. 557 Bis, donde se recogen tipos agravados, entre los cuales se encuentra que el delito de alteración del orden público se cometa durante o con ocasión de una manifestación o reunión numerosa. Estamos hablando de que ejercer la violencia sobre las cosas en una manifestación puede suponer una pena de un a seis años, con la indefinición que supone el concepto de violencia sobre las cosas.



Queda claro que el legislador está preocupado en dotarse con esta modificación legal, de instrumentos legales (de la contundencia y dureza de la normativa penal) que faciliten un mayor control social y una mayor capacidad punitiva, frente los eventuales incidentes que puedan derivar de las presumiblemente crecientes manifestaciones colectivas de descontento popular en las calles. Una herramienta pues para criminalizar la protesta social.

Se trata, por tanto, de una disimulada regulación normativa limitadora de derechos fundamentales cuya previsión y aplicación han de ajustarse en todo momento a los principios del estado de derecho. Como más adelante veremos, los artículos que siguen, particularmente el art. 557 ter, el nuevo 559, permiten confirmar ésta sospecha.

El art 557 ter, castiga el ocupar o invadir contra su voluntad el despacho de una persona jurídica, establecimiento, local u oficina. El nuevo artículo 557 ter pone de manifiesto un claro intento por penalizar con mayor severidad determinadas conductas por medio de las cuales se están movilizandoy haciendo visibles, en los últimos meses, ciertos colectivos sociales perjudicados por las malas prácticas del sector bancario en nuestro país, que manifiestan su protesta y sus reivindicaciones mediante encierros y entradas colectivas en los patios de operaciones de las entidades crediticias y que, ciertamente, incomodan e inquietan a las empresas del sector bancario implicadas, y por lo tanto a los poderes fácticos.

El nuevo art 559 recoge el siguiente tipo penal “la distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público del art. 557 bis o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo”.

Se trata de uno de los preceptos más reprobables, ya que se pretende amedrentar a la ciudadanía para reducir su participación en las movilizaciones públicas, y se corre el peligro de restringir la libertad de expresión regresando a los tiempos de vigencia del desaparecido delito de propaganda ilegal.

Por otro lado, el nuevo Código Penal mantiene el artículo 315, dejando la puerta abierta a la criminalización de la actividad sindical. Hay que recordar que el artículo 315.3 del Código Penal proviene del antiguo artículo 496 del viejo Código Penal, introducido en la época franquista.

El tratamiento del delito de coacciones para promover la huelga, no corrige los graves problemas que presenta la condena injustificada de la actividad sindical. No se regula la conducta, ni se establece ninguna exigencia sobre la gravedad de lo que se ha de entender por “coacción”, y ello nada tiene que ver con la seguridad jurídica, ni con una configuración respetuosa por el Estado del ejercicio de derechos fundamentales.

La utilización del artículo 315.3 del Código Penal resulta injustificada y desproporcionada, situando el derecho de huelga en el siglo XIX, donde su ejercicio era penado y perseguido. La participación en piquetes informativos es un derecho reconocido en nuestra legislación. No es un delito y la mera identificación de las trabajadoras y trabajadores que en él participen no puede suponer el riesgo de imputación de un delito castigado con penas de prisión.

Tampoco la supresión de las faltas supone un avance en la calidad democrática de nuestra sociedad, ya que deja a la autoridad gubernativa las facultades para sancionar comportamientos que hasta ahora están bajo la salvaguardia de los Juzgados y Tribunales, incrementando además la sanción económica y asumiendo nuevas competencias en el control de los derechos de reunión y manifestación, lo que solo sirve para rebajar el derecho a la tutela judicial efectiva y en aumentar la capacidad del poder político para imponer sanciones.

Por tanto, es necesaria la derogación el apartado tercero del artículo 315 del Código Penal, cuestionable desde la perspectiva constitucional y de respeto de los derechos fundamentales, además de ser incompatible con los compromisos internacionales asumidos por España en esta materia.



Como vemos del análisis pormenorizado que os hemos trasladado sobre la nueva tipificación de los delitos contra el orden público, podemos afirmar sin ambages que el Código Penal mantiene e introduce, de manera clara y exhaustiva, la criminalización de la protesta.

### c. La prisión permanente revisable

El nuevo Código Penal recoge la prisión permanente revisable, lo que es un eufemismo, para introducir de nuevo en nuestra legislación la prisión perpetua.

Según el art. 92 del nuevo Código Penal serán necesarios para la suspensión de la prisión permanente 25 o 30 años, dependiendo de los delitos cometidos, aparte de estar clasificado en tercer grado y la existencia de un pronóstico de reinserción favorable.

Se posibilita la revocación, por parte del Juez de Vigilancia, de la suspensión de la prisión permanente revisable y por tanto su reingreso en prisión, así como que el Juez o Tribunal puedan imponer nuevas prohibiciones o deberes.

En definitiva, de la redacción a esta nueva pena de prisión, se extrae con claridad las dificultades para conseguir el tercer grado, permisos, así como suspender su ejecución. Los requisitos que se exigen hacen difícil que el Juez pueda conceder estos beneficios penitenciarios, atendiendo a la propia cualificación de la pena.

Por lo tanto, el texto legal establece posibilidades de revisión para que la condena no acabe con la muerte de la persona penada. Sin embargo los requisitos para la revisión nos hacen dudar de su posibilidad práctica, más bien parece un requisito formal para evitar la incompatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Cuando el Estado incorpora a la legislación criminal una pena de estas características pone en cuestionamiento nuestra concepción de Estado Social y Democrático de Derecho, que se asienta sobre una premisa incuestionable, que aparece derivada de la forma política que ha adoptado el Estado en nuestra Constitución y que exige que todo sacrificio de la libertad ha de reducirse a lo absolutamente necesario para conseguir un objetivo que constitucionalmente lo justifique, y que en todo caso siempre respete los derechos humanos.

Varios son los artículos de la Constitución que parecen entrar en contradicción con ésta pena:

- El art. 10 de la Constitución, ya que dicha pena atenta contra la dignidad de las personas.
- El art. 15 que prohíbe las penas o tratos inhumanos o degradantes.
- Y el mandato constitucional de orientación de las penas privativas de libertad y medidas de seguridad, claro en el art 25.2 al orientarlas a la reeducación o reinserción social.

De cualquier modo, es importante abrir una reflexión sobre el carácter vindicativo de las penas, muy alejado de lo que nuestro Estado de Derecho determina.

Debemos ser conscientes de que el proceso de elaboración de las leyes está altamente contaminado por procesos emocionales, por campañas mediáticas teledirigidas y por objetivos concretos para definir una política criminal de acuerdo a unos planteamientos de pensamiento determinados.

Sin duda es un debate que va más allá de los criterios criminológicos, que intenta apaciguar las pasiones a través de un populismo punitivo que se aleja de nuestros mandatos constitucionales, y que entra en clara contradicción con la normativa europea que emana del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

### d. Efectos del nuevo Código Penal en IIPP y sus empleados públicos

La mayoría de las reformas del Código Penal de 1995 han supuesto un aumento de los tipos penales, así como del reproche penal, lo que ha supuesto un aumento de las tasas de encarcelación de nuestro sistema penitenciario.



El nuevo Código Penal, y que hemos analizado en alguno de sus aspectos, supone una vuelta de tuerca más al carácter más punitivo de nuestro código penal.

Si la reforma del 2003, con las medidas para la reforma del cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, supuso alcanzar las mayores de tasas de encarcelamiento, mucho nos tememos que ésta reforma que recoge ese espíritu, incluso con mayor beligerancia, volverá a acercarnos a tasas de encarcelamiento insostenibles. Y lo que es más grave, innecesarias por la baja criminalidad de nuestro país.

La pena de prisión permanente genera algunas alteraciones en el cumplimiento de la pena, y por tanto afectará a las empleadas y empleados públicos penitenciarios, entre ellas:

- Condiciones de seguridad en que se deja a los profesionales de la Administración Penitenciaria, frente a personas que ya no tienen nada que perder porque se les arrebatan sus expectativas de libertad. La interrelación entre las empleadas y empleados públicos penitenciarios y el personal interno, con dichas penas, probablemente estén sometidos a nuevas tensiones en los Centros Penitenciarios.
- Influencia en la ya muy elevada tasa de encarcelamiento por la extensión de las condenas.
- Las cárceles se terminarán convirtiendo en geriátricos. En España hay 351 presos de más de 70 años. La cifra subió del 0,9 en 1985 al 3% en 2012. Y esta cuestión está relacionada íntimamente por que las condenas son cada vez más largas.

El aumento del reproche penal en los delitos de patrimonio y del orden socioeconómico, y que estadísticamente suponen más del 50% de los delitos cometidos, significa un aumento muy significativo de la población penitenciaria, lo que nos volverá a llevar a tasas de encarcelamiento del año 2009 donde la población penitenciaria llegó a rondar los 77.000 internos.

El desarrollo de la medida de seguridad de libertad vigilada, que posibilita que casi todos los delitos puedan llevar aparejada esta medida, una vez que la condena sea extinguida, conducirá al colapso a los servicios de gestión de penas y medidas alternativas, que son quienes gestionarán ésta medida de seguridad no privativa de libertad.

La medida de libertad vigilada la podrá imponer el Juez o Tribunal sentenciador para los delitos con pena superior a un año, e incluso en determinadas ocasiones el Juez de Vigilancia. Esta concepción de la libertad vigilada, que puede llevar aparejada todo tipo deberes, desde la comparecencia personal hasta la prohibición de consumir alcohol durante un periodo máximo de cinco años, e incluso prorrogable, nos lleva a un concepto de medida de seguridad que entra en contradicción con el principio "non bis in ídem" y que supone la imposibilidad de condenar dos veces por el mismo hecho.

Nos encontramos con un Código Penal que aumenta el reproche penal y el número de injustos penales, de manera tan significativa y tan sesgada, que la población penitenciaria se dispara. El déficit estructural de trabajadores penitenciarios, y con una privatización de la ejecución de la condena en ciernes, nos llevan a un escenario de modificación profunda de elementos esenciales de nuestro Estado Social y Democrático.



# 6. EL MODELO DE TRATAMIENTO EN PRISIONES

## a. El modelo tratamental defendido por CCOO

Como dice el art. 25.2 de la Constitución Española 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. Por ello, y para conseguir los fines constitucionales que tenemos encomendados, no podemos resignarnos a considerar las penas como simple neutralización y separación de las personas condenadas de la sociedad y, por supuesto, no podemos caer en la tentación de considerar los establecimientos penitenciarios como meros almacenes de seres humanos. Debe ser nuestro objetivo transformar, preparar, concienciar y apoyar a las personas internas, para su futura vida en libertad dentro de los márgenes de la ley. Ese logro debe ser el eje de la filosofía que inspire nuestro modelo tratamental penitenciario.

Por ello, es imprescindible potenciar los programas de tratamiento. El artículo 59 de la Ley Orgánica General Penitenciaria establece que el tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados. Y el sistema penitenciario ha de ofrecer a las personas internas, ayudas y estímulos que les permitan avanzar hacia los objetivos de prepararse para su futura vida en libertad. El tratamiento ha evolucionado conceptualmente desde una postura inicial, preferentemente científico, hasta el término actual de tratamiento o intervención, cuya concepción integral del tratamiento incluye todos los programas de tratamiento, ya sean de carácter psicológico, formativo o sociocultural.

Sin embargo, en la actualidad, el tratamiento parece tener muchas veces un carácter meramente estadístico o de mero entretenimiento más que el objetivo de dotar a las personas internas de herramientas que les haga posible su reinserción a la sociedad, o simplemente generar responsabilidad personal en los internos e internas. Otras veces, la falta de recursos, tanto materiales como personales, imposibilita la realización de los programas necesarios o con la frecuencia que se precisa.

Debemos impulsar, por tanto, un tratamiento individualizado basado en una metodología científica que guarde relación con el diagnóstico de la persona interna y que forme parte de un plan integral. Exigimos un tratamiento serio que se aleje de la demagogia y de los efectos mediáticos y que cumpla los objetivos y finalidades reguladas en nuestro ordenamiento, así como que se dote a los centros de los recursos necesarios para poder llevarse a cabo y realizarse con calidad. Es necesario además que, el tratamiento, llegue a toda la población penitenciaria y no únicamente a un perfil de internos e internas.

Por otro lado observamos con cierta preocupación la dificultad de IIPP para dar respuesta a la nueva realidad penitenciaria, con nuevas tipologías de delitos, con algunos cambios en los perfiles de las personas que delinquen y, en definitiva, una realidad penitenciaria en continua transformación que requiere un mayor dinamismo en las actuaciones de la SGIP. Este dinamismo de Instituciones Penitenciarias hace imprescindible una inmediata formación de las trabajadoras y trabajadores, formación de calidad y universal, que dote a las empleadas y empleados públicos penitenciarios de instrumentos para asumir estos retos.

Los retos con los que nos encontramos en la actualidad, y que han de abordarse desde el tratamiento, son varios. Entre ellos:

- Un creciente número de internos extranjeros, que implica nuevas costumbres, desconocimiento del idioma y, en definitiva, unas prisiones de carácter multicultural.





- Una delincuencia organizada cada vez más presente, tanto de carácter nacional como internacional.
- El fenómeno terrorista en su nueva variante radical-religiosa.
- Violencia de género y agresores sexuales, así como el aumento del perfil de internos con delitos socioeconómicos y relacionados con la corrupción.
- Las toxicomanías y los delitos contra la salud pública.
- Las personas con enfermedad mental, discapacidad o las personas mayores en prisión.
- El problema de los niños en prisión, la población femenina, etc.

Otra cuestión de análisis es la función de los talleres productivos que muchas veces se constituyen en meras fábricas con mano de obra barata donde la consideración del trabajo, como elemento fundamental del tratamiento, pasa a un segundo plano y sólo se buscan los créditos económicos. De esto hablaremos de una manera más extensa un poco más adelante.

Por otro lado, uno de los problemas que más nos preocupa es el paulatino incremento de la población penitenciaria con severas enfermedades mentales. Sobre esta cuestión ya nos hemos extendido al analizar enfermedad mental en prisiones, con lo cual nos remitimos a lo expuesto en dichos apartados.

Esta adaptación de los establecimientos penitenciarios, a las características de las personas internas, tiene que hacerse extensible a las personas internas con discapacidad física y psíquica y de edad avanzada, entre los cuales se incluyen los mayores de 70 años.

Es imprescindible también abordar la cuestión de las mujeres en prisión desde una perspectiva de género, con el fin de evitar la discriminación que sufren las mujeres presas, siendo necesario además introducir y ampliar los programas de tratamiento específicos para este colectivo.

Tampoco podemos olvidarnos del aumento significativo de internas e internos extranjeros en nuestras cárceles, ello unido a la casi inexistente formación en idiomas de nuestras trabajadoras y trabajadores imposibilita un control y comunicación adecuado con los mismos. La presencia de extranjeros trajo consigo nuevas formas de organización delictiva y de modelos "culturales" de la violencia y del delito, que nos resultan ajenos y para los que no estamos preparados los penitenciarios en estos momentos, siendo importante también avanzar en la utilización de nuevas tecnologías con el fin de mantener sus vínculos con el exterior.

El fenómeno del terrorismo yihadista, y su repercusión en prisiones, es uno de los grandes retos a los que nos enfrentamos en los centros penitenciarios, convirtiéndose las prisiones en uno de los sitios de reclutamiento y captación más propicios y relevantes en los últimos años a nivel europeo. La existencia de un perfil de personas internas en situación muy vulnerable hace que las prisiones sean un sitio propicio para ello. La necesidad de abordarlo desde este ámbito se vuelve necesaria y para ello la formación del personal en ésta materia y la figura de los traductores de la institución son imprescindibles, además de programas e intervenciones específicas.

Nos encontramos también con un crimen organizado transnacional, con organizaciones internas a modo de empresas, con preparación militar en muchos de sus casos y que manejan grandes cantidades de dinero que les habilitan para moverse fácilmente en un medio cerrado como son las prisiones. Ante esta nueva tipología delictiva, la Administración Penitenciaria apenas plantea políticas penitenciarias, ni siquiera potencia la formación de las trabajadoras y trabajadores para un conocimiento más amplio de éste tipo de internos e internas.

El aumento personas internas, con condenas de orden socioeconómico relacionadas con la corrupción, hace necesario también plantearse programas de tratamiento concretos para éste perfil de internos.

Los módulos terapéuticos y las UTE (unidades terapéuticas educacionales) se han ido implantando en los últimos en los centros penitenciarios y desde CCOO defendemos éste instrumento como idóneo para la





preparación de la vida en libertad de las personas internas. Sin embargo hay una serie de cuestiones que es necesario reflexionar y abordar con el fin de solucionar aquellos problemas y situaciones que se están produciendo y que, más adelante, abordamos de una manera más desarrollada.

Por otro lado, entendemos necesario analizar y reflexionar sobre la arquitectura de los centros penitenciarios. Los nuevos establecimientos, las macro-cárceles o “centros tipo” suponen un avance a nivel de instalaciones, pero su arquitectura no es la más proclive para el tratamiento ya que las relaciones interpersonales profesionales/personas internas son menos cercanas por las propias características de los mismo. La ubicación de estos, así como la de los nuevos CIS, no responden a un modelo integrador ya que al estar situados tan lejos de los núcleos urbanos de referencia dificulta mucho la relación con el exterior.

Uno de los mayores avances que entendemos se ha producido en la Institución, aunque todavía encontramos resistencias por parte de algunas personas, es entender el tratamiento como algo transversal e imprescindible en todas las áreas, y no sólo relacionada con el área de tratamiento. El trabajo en equipo y la implicación de todo el personal penitenciario es imprescindible para la consecución de los fines que tenemos encomendados.

### **b. Nuestra apuesta por UTEs y módulo de respeto**

A pesar de que cada día se acrecienta la distancia entre los mandatos constitucionales y la realidad de la calle, ante ataques de los llamados mercados que sustituyen la voluntad popular por el orden del dinero, no menos cierto es que necesitamos reivindicar el Estado Social y de Derecho. Y también una democracia participativa, una democracia real. Por ello, nos negamos a enterrar los mandatos constitucionales y reivindicamos su vigencia como marco jurídico de convivencia. No está de más recordar, como ya hemos dicho, el artículo 25.2 de la vigente Constitución, que orienta la política penitenciaria y el cumplimiento de las penas hacia la reeducación y la inserción social.

El modelo penitenciario “almacén” ó de “venganza social”, parece superado, no sólo legalmente, sino también socialmente. Pero fundamentalmente queda superado porque la concepción económica imperante en nuestra cotidianidad no permite un modelo con un coste tan elevado y con escasos o nulos resultados sociales.

No es novedad que, al albur del modelo penitenciario constitucionalista, se hayan ido modernizando las prisiones como sistema de cumplimiento de penas y, a su vez, en las relaciones laborales el personal penitenciario se haya ido homologando paulatinamente al resto de empleadas y empleados de la AGE.

En ese contexto es donde, en algunos casos, desde hace ya casi 20 años, se impulsan modelos de intervención penitenciaria alternativos al modelo carcelario tradicional. Una de esas vías que se ha configurado como exitosa en el tiempo, es el modelo de las Unidades Terapéuticas Educativas. Se ha configurado en C.P. de Villabona (Asturias), impulsada por un grupo de profesionales penitenciarios que generosa y altruistamente apostaron por entregar un plus personal más allá de sus exigencias profesionales, para superar las carencias que el modelo de intervención penitenciaria tradicional contiene.

Con el transcurso del tiempo, los resultados y una eficaz política comunicativa han logrado que el modelo UTE se haya ido extendiendo a diversos centros penitenciarios españoles, y obtenido un innegable reconocimiento mediático penitenciario, incluso más allá de las fronteras nacionales.

Con relativa frecuencia salta a los medios de comunicación una fuerte campaña en “defensa” de las UTEs de Villabona, frente a lo que se supone un ataque por parte del Consejo de Dirección contra éste modelo.

No seremos nosotros quienes defendamos a una Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a la que cuestionamos diariamente en sus orientaciones, políticas y actuaciones en el medio penitenciario, y para con sus trabajadoras y trabajadores. Pero no podemos tampoco caer en el adoctrinamiento simplista de enarbolar consignas que no reflejen un debate y una reflexión colectiva previa acerca del momento y las perspectivas del modelo UTE.



CCOO ha sido consciente y se ha comprometido a apoyar e impulsar el modelo UTE. Tanto es así que hemos abogado por “especializar” el Centro Penitenciario de Villabona como una UTE global. Lo hemos defendido así a pesar de que, tanto la Dirección como los responsables de la UTE, no coincidieron en ver “viable” nuestra propuesta, porque siendo necesario salvaguardar el modelo UTE en Villabona las dimensiones adquiridas han generado contradicciones que provocan “daños colaterales” que afectan a la gestión del propio servicio público penitenciario.

Nuestra obligación es reflexionar sobre el modelo UTE y las contradicciones que genera para buscar propuestas y alternativas. La mejor manera de que el modelo UTE sobreviva y se extienda es el abordar aquellas de las dificultades que plantean, entre otras queremos destacar:

### **Problemas de clasificación interna:**

Esta situación es diferente depende de cada Centro Penitenciario. El crecimiento de la UTE en Villabona ha dejado que los escasos “módulos normales” sean manifiestamente anormales, pues en un espacio físico tan restringido ha provocado que, en una prisión masificada, la clasificación no sea la reglamentaria, siendo un riesgo y un problema para los internos de estos departamentos, así como un factor de conflictividad para el centro y una sobrecarga laboral y de riesgos para el personal de éstos módulos. Por eso debemos conjugar los módulos UTES y módulos de respeto con la necesaria separación interior, en caso contrario estos módulos sólo servirán para concentrar el conflicto en el resto de los módulos y producirán el efecto contrario de que la carga tratamental sea dirigida a sólo unos pocos internos e internas.

### **Relaciones laborales del personal UTE:**

El sistema de provisión de puestos es manifiestamente mejorable. La asignación del personal se hace con criterios que no están objetivados en ninguna RPT. Sus funciones no están definidas normativamente, y en el caso de las Comisiones de Servicio se incumple en su totalidad la instrucción sobre Comisiones de Servicio. Todo ello genera un alto nivel de subjetividad, aleatoriedad y de diferenciación respecto al personal que no puede participar de los puestos de trabajo UTE, al tratarse de módulos independientes, con un sistema de trabajo independiente y unos niveles de implicación, funciones y dedicación diferenciados. Deberían de contar con una RPT propia como área funcional independiente, donde se definieran las funciones, horarios, retribuciones y se proveyeran las plazas de un modo normalizado mediante concurso.

### **Garantías jurídicas del modelo:**

El modelo de intervención penitenciaria, que representa la UTE, precisa de un mayor anclaje normativo dentro de las políticas que se desarrollan en IIPP, con un ejercicio de responsabilidad por parte de los gestores hacia el modelo UTE. No es suficiente una mención genérica en la web corporativa de IIPP para dar cobertura legal a la actividad que se desarrolla en las UTEs.

Llama la atención que, mientras los módulos de respeto cuentan con una “normativa específica” sobre su funcionamiento, para la actividad UTE no exista marco normativo. Es necesario acotar este espacio para cuestiones tales como la cesión de derechos y obligaciones del contrato terapéutico, métodos de trabajo, etc. Es necesaria una instrucción que regule y normalice estas actividades.

Como defensores de un servicio público, con empleadas y empleados públicos, aun valorando el esfuerzo que representa el voluntarismo y el sacrificio personal, entendemos que quien crea que el modelo UTE es necesario y que debe pervivir en IIPP, se conciente que es necesario “institucionalizar la UTE” por encima de personalismos y fuera de batallas partidistas. Ya no hay sitio para proyectos personalizados al margen de la normativa legal vigente, tanto laboral como penitenciaria.



La fortaleza, y probablemente la debilidad al mismo tiempo, del modelo UTE, reside en que representa una ruptura con las fórmulas tradicionales de intervención. Es un modelo que necesita anclarse dentro del organigrama y de la estructura del servicio público penitenciario. No puede ser un acto de voluntarismo que no sobreviva en el tiempo, ni tampoco puede ser un elemento exógeno al sistema, que se soporta como mal menor. La aleatoriedad y la improvisación están reñidas con la propia naturaleza de un servicio público del Estado.

El primer paso para dar carta de naturaleza a la UTE pasa inequívocamente por regular su propia existencia. CCOO ha sido clara, es el sindicato que ha presentado un modelo global que se ha posicionado nítidamente a favor de la existencia de la UTE, pero una UTE como servicio público, plenamente regulada en Instituciones Penitenciarias. Por ello, continuamos demandando que es necesario que se publique una Instrucción que regule las actividades de la UTE, incluido el contrato terapéutico.

Necesitamos una UTE con el personal necesario, con funciones y condiciones laborales fijadas. Creemos que el trabajo de las UTEs es muy específico y que podrían darse las condiciones para fijar un área específica dentro del organigrama de Instituciones Penitenciarias. Este es el esquema de nuestra propuesta, por supuesto sujeto al debate y a la negociación, paso necesario y urgente para demostrar que el proyecto UTE es algo más que una sigla a la entrada de un módulo.

El silencio de Instituciones Penitenciarias solo puede representar la manifiesta intención del Ministerio de Interior de dejar la UTE convertida en esa sigla a la entrada del módulo, una palabra vacía de todo contenido de intervención y de actividad real.

### c. Las mujeres en prisión: doble condena

#### ■ Ausencia de la perspectiva de género en la ejecución de las condenas.

Las mujeres en prisión son las grandes olvidadas del sistema penitenciario español. La Administración Penitenciaria incumple el mandato normativo recogido en nuestra Ley Orgánica, que establece que no se podrán generar unas **condiciones de internamiento discriminatorias** con respecto a la población penitenciaria masculina, cuando el Estado es el principal garante del principio de igualdad y quien ha de impulsar la transversalidad.

Actualmente las internas cumplen sus condenas, en condiciones muy diferentes a los internos, debido a tres factores:

- La escasa entidad numérica: las mujeres presas son numéricamente inferiores a los hombres, y cuando profundizamos sobre la delincuencia nos encontramos que la mayoría de estudios analizan únicamente a los hombres. En España, actualmente hay 56.297 hombres y 4.648 mujeres en prisión. Prácticamente 1 mujer por cada 12 hombres.
- Prioridad del criterio regimental de separación interior por sexos.
- Preferencia del arraigo familiar.

El mundo penitenciario es predominantemente masculino y a la mujer se le sitúa en un segundo plano, lo que genera una serie de factores de discriminación como son:

1. La **ausencia de separación Interior**, en contra de lo que ordena el art.16 LOGP.

La nueva estructura de las prisiones, "prisiones tipo", tampoco han servido para igualar los estándares de opciones para hombres y mujeres. Generalmente sólo hay un módulo destinado a las mujeres y el género es su única clasificación, mientras que el resto de módulos son para los hombres.



La distribución de la población interna masculina sigue, en mayor o menor medida, los criterios del art. 16 de la LOGP. Sin embargo, en los departamentos de mujeres se incumple sistemáticamente éste **principio básico de separación interior**, esencial para organizar a la población penitenciaria, garantizar su seguridad y una ordenada convivencia, así como para el buen éxito del tratamiento penitenciario.

Esta situación origina que las internas tengan problemas por una convivencia forzada en un grupo muy heterogéneo (preventiva con penadas, primarias con reincidentes, jóvenes con mayores, etc.), que no puedan cumplir sus condenas en las UTE (unidades terapéuticas) o en los módulos de respeto o simplemente participar en algún programa específico. Y ello porque sin espacio físico diferenciado es imposible implantar cualquier modelo nuevo y progresista en la ejecución de penas, así como dar una respuesta adecuada a la diversidad femenina.

Actualmente, en los departamentos de mujeres, se intensifica el aprendizaje de la subcultura carcelaria y es difícil conocerlas, porque éste medio hostil marca parte de sus características psicológicas y personales. Internas con diferentes situaciones personales, penales y penitenciarias, compartiendo el mismo espacio, hacen que el régimen interior sea más estricto que en los distintos departamentos de hombres, a pesar de que las mujeres reclusas no generan la misma conflictividad regimental que la población penitenciaria masculina.

Y si ya había suficiente diversidad en los módulos de mujeres, tampoco debemos olvidar la aparición de los nuevos delitos y formas de organización criminal que están surgiendo, como el terrorismo yihadista, el cual no es exclusivamente masculino. Casi el 16% de los detenidos por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista son mujeres jóvenes que requieren una intervención especial y diferenciada.

2. **Los tratamientos están pensados para la población penitenciaria masculina, sin apenas planteamientos diferenciales** que vayan más allá de sus propias características biológicas, sanitarias, el abordaje de la maternidad o la permanencia de los menores con sus madres. Además, si no hay un número suficiente de internas que demanden esos tratamientos no se llevan a cabo. Hay centros en los que prima tanto la separación entre hombres y mujeres que no se les permite participar en igualdad de condiciones.

Especial mención al fracaso del modelo de intervención **“módulos de respeto”** en los departamentos de mujeres, aunque las estadísticas penitenciarias los contabilicen como de respeto. La distribución de todas las internas en un sólo módulo y la falta de separación interior hacen que no pueda implantarse este modelo de respeto, y que no exista el carácter de voluntariedad del programa.

En cuanto a la **oferta laboral penitenciaria, para las mujeres internas es muy minoritaria y, tampoco acceden en condiciones de igualdad**, y ello por su escaso número y por la separación regimental que debe existir entre los 2 géneros.

En la mayoría de los casos, la actividad delictiva de las mujeres está relacionada con el mantenimiento de su familia. No existe la corresponsabilidad de las cargas familiares, siendo la mujer presa quien sufre mayor carga familiar, tanto si son sus descendientes como ascendientes.

La Administración Penitenciaria las sigue empleando en tareas definidas como propias del género femenino, como en lavanderías, cuando se las debería incluir en toda la oferta laboral de los centros.

Desde CCOO defendemos que las Juntas de Tratamiento garanticen a las mujeres el acceso al trabajo remunerado en un número que por lo menos recoja el porcentaje de mujeres en el centro.

4. En algunos centros los módulos de mujeres están directamente ubicados fuera del resto de módulos, generalmente en espacios predeterminados para otras dependencias, lo que conlleva que las mujeres tengan **un acceso más restringido a la hora de utilizar y disfrutar de las infraestructuras de la**



**prisión** (polideportivo, sociocultural, talleres productivos, etc.), quedando relegadas a un segundo plano. A lo largo del tiempo, las internas han sufrido peores condiciones de alojamiento, ocupando siempre los espacios más precarios y peor dotados de las prisiones.

5. La cárcel debe ser un espacio donde se promueva la **conciliación de la vida familiar y la corresponsabilidad de las cargas familiares**. El art. 38.3 de LOGP permite ampliar el régimen de visitas de las internas con sus hijos menores, sin embargo no se está aplicando en los centros. Aunque dicho artículo sólo nombra a las mujeres internas, desde CCOO defendemos que éste derecho de ampliación de las comunicaciones familiares también se extienda para los internos padres.

Actualmente las internas tienen derecho a una visita familiar al mes y a una visita de convivencia una vez al trimestre, donde cabe contacto el físico. El resto de comunicaciones son una cada fin de semana, de una hora de duración, y a través de un cristal, sin contacto físico, y/o a través de cartas. La frecuencia de las comunicaciones de convivencia con hijos debería ser la máxima posible.

Es necesario regular las relaciones paterno/maternofiliales, aunque los hijos e hijas menores no sean nuestros usuarios, porque es indudable que el cumplimiento de una condena condiciona y hasta deteriora la relación que tiene la persona privada de libertad con sus hijos e hijas, y con el resto de familiares.

#### 6. **Las mujeres internas son las únicas que son trasladadas por razón de género.**

Si el Centro Penitenciario donde va a cumplir la interna no tiene Unidad de Madres, o un programa específico de tratamiento, si no hay oferta laboral, o no tiene un Departamento de régimen cerrado o de primer grado para mujeres, son trasladadas a otros centros penitenciarios, pudiendo perder el arraigo familiar, es decir, son penalizadas doblemente.

La ausencia de arraigo familiar es un factor que influye negativamente en la concesión de permisos o en el acceso al tercer grado, circunstancia que no es causada por ellas sino que es sobrevenida por ese déficit en infraestructuras.

#### ■ **Planteamientos de CCOO: Introducir factores de género en la ejecución de la condena de las mujeres.**

Además de la diferencia numérica respecto a la población masculina también hay diferencia en relación a la tipología delictiva y las características personales, psicológicas y sociofamiliares, lo que necesita de una serie de medidas y actuaciones específicas.

Algunas de las características generales de la población penitenciaria femenina son los factores de discriminación anteriores al ingreso, cargas familiares, familias desestructuradas, alta tasa de analfabetismo y escasa cualificación profesional, pobreza, problemas de dependencia afectiva y codependencia, violencia de género y abusos sexuales, culpabilidad, etc., que requieren de programas y actuaciones específicas.

Las políticas penitenciarias aplicadas han sido siempre desde una mentalidad masculina. La planificación y gestión penitenciaria se dirige a los hombres, - mayoría -, lo que provoca una discriminación e injusticia hacia las mujeres presas, así como su invisibilización. Se hace necesario, por tanto, aplicar la perspectiva de género en la política penitenciaria.

En los centros penitenciarios que dependen de la SGIP, las mujeres cumplen sus condenas mayoritariamente en cárceles de hombres. Únicamente hay tres establecimientos penitenciarios para mujeres: el CP Alcalá de Guadaíra en Sevilla, Madrid I y Brieva en Ávila. Las otras son prisiones de hombres (16 de ellas exclusivamente) y el resto cuenta con uno o, en el mejor de los casos, dos módulos de mujeres dentro del centro, como es el CP de Las Palmas II.



Esto supone que en muchas ocasiones la mujer interna sufra una mayor lejanía y dispersión geográfica, ya que se las concentra a un número menor de centros, lo que provoca **desvinculación familiar y desarraigo** al cumplir la condena lejos de su familia y red de apoyo, debido a que no hay una prisión más cercana a su núcleo donde poder cumplirla.

En otras ocasiones se encuentran además con la tesitura de **tener que elegir entre poder estar con sus hijos menores de 3 años o cumplir cerca de sus familias**, ya que solo hay 3 Unidades de Madres (Alcalá de Guadaíra, Madrid I y Antoni Asunción Hernández en Valencia) y 3 Unidades de Madres externas (CIS Joaquín Ruiz Jiménez en Mallorca, CIS Victoria Kent de Madrid y CIS Luis Jiménez de Asua en Sevilla), cuyo objetivo es crear un espacio que haga posible la convivencia de las mujeres reclusas con sus hijos menores de 3 años.

Existen dos unidades de madres más que están totalmente acabadas, sin embargo se encuentran cerradas, como son la Unidad de Madres de Alicante y la de Tenerife, en lo que entendemos que es un dispendio en la gestión de lo público, ya que se construyen **infraestructuras sin dotarlas de personal y se mantienen cerradas**, con el coste añadido de garantizar su custodia y funcionamiento, dificultando a las internas con hijos poder acercarse a sus lugares de arraigo y en departamentos mejor acondicionados a sus necesidades.

Como vemos es necesario abordar, desde una perspectiva de género, el trabajo penitenciario. Esto implica, entre otras cosas, el análisis de las situaciones de desigualdad y la inclusión de medidas específicas e intervención en la vida penitenciaria y social de las mujeres internadas, con sus familias y entornos afectivos y con los compañeros de internamiento. etc.

En los últimos años se ha apostado por el endurecimiento de las penas y el cumplimiento íntegro de las mismas, introduciendo el período de seguridad del art. 36.2 del Código Penal en todas las condenas superiores a 5 años, y la figura de la prisión permanente revisable, lo que significa que las mujeres privadas de libertad no van a poder acceder al tercer grado o régimen abierto hasta, por lo menos, el cumplimiento de la mitad de su condena. Esto significa que tendrán que convivir aún más tiempo en esos espacios físicos únicos, como son los departamentos de mujeres, en unas condiciones de internamiento muy diferentes a las de los internos, y con unas posibilidades de reinserción también inferiores.

El **sistema de individualización científica** permite que se tengan en cuenta factores de género en la ejecución de una condena, y que se corrijan las desigualdades. Por ello se hace necesario **regular y desarrollar más ampliamente el principio de flexibilidad, regulado en el artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario**, que permite combinar aspectos de los distintos grados con el fin de individualizar mejor la pena de prisión, y flexibilizar la clasificación de las internas, suavizando el régimen cerrado para las internas clasificadas en primer grado, o facilitando la salida fuera del centro a trabajar sin estar todavía en régimen abierto.

El artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario es una herramienta útil para poder realizar los tratamientos específicos, acceder a la oferta formativa o laboral que no puede ofrecer la prisión, así como para dar oportunidades tempranas de reinserción a aquellas internas que, por algún momento, no pueden encontrarse todavía en régimen abierto pero que por su conducta y actividad penitenciaria merecen que se confíe en ellas.

La necesidad de adoptar en el colectivo femenino, con baja conflictividad y condenas muy pequeñas, otras **medidas alternativas a la prisión** ya que la falta de espacio impide una intervención individualizada y especializada, según las necesidades de las internas, y para evitar los efectos devastadores de la prisión sobre ellas y sus hijos o hijas.

**La formación específica en materia de género para el personal penitenciario.** Como vemos es necesario, por tanto, que las **trabajadoras y trabajadores penitenciarios estén formados** en materia de la igualdad entre mujeres y hombres, en violencia de género, en acoso, etc., no solo a nivel que establece





el Plan de Igualdad de la AGE, del que hablaremos más adelante, y donde ésta Administración deja mucho que desear, sino también a la hora de intervenir tanto con las internas como con los internos.

#### **d. El trabajo de las personas privadas de libertad**

##### ■ Marco normativo del trabajo productivo en prisiones

El trabajo en prisión es una relación laboral de carácter especial, pues así se dispone en el Estatuto de los Trabajadores, es decir, es laboral pero por sus especialidades se regula con una legislación propia. Esta se contempla en Real Decreto 782/01, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios.

El propio Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, señala que “La finalidad esencial del trabajo es la preparación para la futura inserción laboral del interno, por cuya razón ha de conectarse con los programas de formación profesional ocupacional que se desarrollen en los centros penitenciarios, tanto a efectos de mejorar las capacidades de los mismos para el posterior desempeño de un puesto de trabajo en los talleres productivos como para su futura incorporación laboral cuando accedan a la libertad”.

La Ley Orgánica General Penitenciaria y el Reglamento Penitenciario al hablar de trabajo lo hacen en sentido muy amplio, considerándolo como un derecho-deber y elemento fundamental del tratamiento. Así engloban en dicho concepto las modalidades de formación profesional, las dedicadas al estudio y formación académica, las de producción de régimen laboral o mediante fórmulas cooperativas o similares, las ocupacionales que formen parte de un tratamiento (puede pagarse algún incentivo por los beneficios obtenidos en la venta de los productos elaborados, que no debe confundirse con una remuneración), las prestaciones personales en servicios auxiliares comunes del establecimiento y las artesanales, intelectuales y artísticas.

Según la Ley Orgánica General Penitenciaria, solo el trabajo directamente productivo que realicen las personas internas dentro de prisión será remunerado, y se desarrollará en las condiciones de seguridad e higiene establecidas en la legislación vigente, siendo el Real Decreto 782/2001 el que concreta que sólo se considerará relación especial aquel trabajo penitenciario que se realice en los talleres productivos de la Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (EETPFE).

La Constitución Española, dentro de los derechos fundamentales y las libertades públicas, establece en su art 25.2 que “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”.

Todo ello dentro del mandato genérico recogido en la primera frase de dicho apartado que establece que, 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.

Nos encontramos con una discriminación positiva ya que se garantizaría el derecho al trabajo remunerado de las personas privadas de libertad como derecho fundamental y, por lo tanto, susceptible de desarrollo por Ley Orgánica, mientras que para el resto de trabajadoras y trabajadores se trata de un derecho de la sección segunda. Nos encontramos, por tanto, con dos tipos diferenciados del derecho al trabajo.

La jurisprudencia constitucional ha entendido que se trata de unos derechos de aplicación progresiva, es decir, en función de las posibilidades de la Administración, lo que equivale en la práctica a enterrar dicho derecho y que no ocurre con ningún otro derecho fundamental.



Al igual que el derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 a todos los españoles, el derecho fundamental del art. 25.2, es una mera declaración de intenciones cuyo incumplimiento no genera ninguna sanción para las diferentes Administraciones, más allá de la meramente política.

Desde CCOO compartimos el carácter fundamental del trabajo remunerado como elemento potenciador de aptitudes de esfuerzo, disciplina, profesionalidad, y creemos que esta fuente de ingresos facilita y dignifica no solo la vida de las personas privadas de libertad sino el de sus familias. Sin embargo entendemos que el trabajo remunerado, así como cualquier otro trabajo o actividad, tiene que tener un objetivo superior que es la reinserción social y la reeducación.

El trabajo remunerado debe de formar parte del programa individualizado de tratamiento y tendrá la importancia que así se determine en el mismo, y en ningún caso entendemos debe suplir o sustituir a otros tipos de programas de tratamiento formativos, terapéuticos, educacionales, psicosociales, etc.

Por eso entendemos que el derecho al trabajo remunerado forma parte de un derecho superior de la persona privada de libertad, cual es el derecho al tratamiento individualizado, es decir, a la reinserción social y reeducación. Se trata por tanto de un derecho individualizado.

Por ello el derecho al trabajo remunerado de las personas privadas de libertad no solo conlleva unas retribuciones económicas sino que facilita la progresión en el tratamiento, permisos, terceros grados y el adelantamiento de la libertad condicional, etc., es decir, es un elemento esencial en el programa de tratamiento que favorece la reinserción social.

El propio legislador de la carta magna sitúa ambos derechos al trabajo en diferentes secciones, claramente diferenciados.

Esos que conllevan una protección jurídica diferente parece despejar la duda de que los derechos a la negociación colectiva y al conflicto colectivo, regulados en el art. 37 de la Constitución, solo son aplicables a las trabajadoras y trabajadores no privados de libertad.

En definitiva, desde CCOO entendemos que el derecho a la negociación colectiva y al conflicto colectivo no son aplicables a las personas privadas de libertad, no sólo porque el propio sentido de la pena lo predispone, ya que imposibilitaría garantizar la seguridad en los Centros penitenciarios, sino porque el legislador coloca ambos derechos al trabajo en apartados diferentes, queriendo diferenciar uno del otro y vinculando el derecho al trabajo remunerado de las internas e internos con el tratamiento.

#### ■ Tipología de Talleres productivos

Como hemos expuesto anteriormente, éste informe trata sobre el trabajo remunerado que se desarrolla en las diferentes modalidades de los talleres productivos penitenciarios.

La EETPFE deja claro cuáles son los objetivos del trabajo productivo y el carácter empresarial.

A continuación trasladamos dichas valoraciones:

El objetivo del trabajo productivo es la inserción laboral de los internos a través de la práctica laboral en los talleres penitenciarios una vez que se haya producido su excarcelación, proporcionándoles hábitos de trabajo y destrezas que les permitan competir en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. Todo ello complementado con la formación para la inserción laboral que se imparte en las prisiones.

La actividad productiva en los talleres penitenciarios ha de autofinanciarse, en la medida en que no es subvencionada, a través de los Presupuestos Generales del Estado. Ello hace que la función de





preparación para la inserción laboral que se realiza a través de la misma haya de desarrollarse de modo que:

- Se asegure su viabilidad económica, que ha de ser realizada en régimen de competencia y, por tanto, con unos mínimos criterios empresariales.
- Se creen los escenarios más parecidos al entorno laboral del exterior, de tal modo que los internos se familiaricen con las características de un sector productivo y con todas sus exigencias: tecnológicas, laborales, organizativas, etc.

Sólo así la labor desarrollada en los talleres penitenciarios constituirá un elemento válido para la futura inserción laboral.

Con la transformación jurídica del Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, en Entidad Estatal de Derecho Público, en febrero de 2015, la Administración dio un paso más hacia la privatización del trabajo remunerado. El objetivo parece claro, convertir los talleres productivos en empresas que generen beneficios.

Desde CCOO entendemos que ésta nueva redefinición de trabajo remunerado rompe el concepto constitucional marcado en el art. 25.2 de la Constitución Española, e introduce una concepción muy peligrosa que puede acabar resquebrajando el carácter tratamental del trabajo y convertirlo en una relación productiva donde el empresario intente obtener la máxima plusvalía.

El modo de gestión de los talleres productivos es el siguiente:

- Gestión directa por Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.
- Gestión en colaboración con empresas externas que desarrollan su propia actividad productiva.

Dentro de la gestión directa nos encontramos con talleres de producción propia y con talleres de servicios.

Los talleres de producción propia son gestionados directamente por la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo y tienen como especialidades principales la confección industrial, la carpintería metálica, las artes gráficas. Dentro de estos talleres tenemos unos que son desarrollados por empresas y otros que son desarrollados por empleadas y empleados públicos penitenciarios (maestros taller). En ambos casos bajo la gestión directa de EETPFE. Dentro de estos últimos talleres productivos se incluyen, por ejemplo, los de confección industrial de los centros penitenciarios de Segovia, Topas, El Dueso (Santoña) y Madrid V (Soto del Real). Se dedican, sobre todo, a la fabricación de uniformes para funcionarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Los talleres de servicios tienen como objetivo hacer autosuficientes a los centros penitenciarios. Por ello, Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, a través de encomiendas con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se gestionan los servicios de cocina-alimentación, mantenimiento, panaderías, lavandería, etc.

En cuanto a la gestión en colaboración con empresas externas, la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo pone su disposición las instalaciones y recursos humanos necesarios para el desarrollo de un proyecto o actividad en las naves industriales de los diferentes centros penitenciarios españoles.

En la actualidad existen suscritos 130 compromisos de colaboración con empresas de diferentes sectores productivos, mencionados anteriormente, dando ocupación a un promedio de 3.500 personas internas trabajadoras. Nuestro objetivo, presente y futuro, es alcanzar el pleno empleo así como tener la totalidad de la superficie productiva en su máximo de ocupación.



Desde CCOO hemos denunciado esta reversión en el concepto de trabajo remunerado. Creemos que el cambio jurídico de Organismo Autónomo a Entidad Estatal viene a reforzar el carácter mercantilista que la Administración quiere dar al trabajo remunerado en prisiones, y convertir las mismas en un nicho de negocio para las diferentes empresas y la propia Entidad Estatal de Derecho Público.

Todo este proceso de privatización de la gestión del trabajo remunerado hay que encuadrarlo en la decisión política de privatizar instituciones penitenciarias, cuestión sobre la que CCOO viene denunciando y combatiendo desde abril del año 2013.

CCOO defiende un modelo de gestión directa por empleadas y empleados públicos penitenciarios, donde el trabajo remunerado sea un elemento más del tratamiento y no se guíe por criterios economicistas. Para ello, creemos que todas las funciones que asume la Entidad Estatal de Derecho Público deben ser adjudicadas a la actual Subdirección General de Servicios Penitenciarios.

### ■ Empresas en Instituciones Penitenciarias.

La Administración Penitenciaria pone a disposición de las empresas sus instalaciones, asume gastos corrientes como la luz, el agua, las empleadas y empleados públicos para el mantenimiento de las instalaciones, el control y seguridad de las mismas y, por último, facilita la mano de obra en condiciones casi esclavistas.

Esta es la realidad de las empresas en Instituciones Penitenciarias, muy alejada de los fines constitucionales de reinserción y con un objetivo claro de obtener las máximas plusvalías en unas condiciones de producción más ventajosas.

Estamos ante un caso claro de dumping social de competencia desleal, inasumible dentro del marco jurídico actual, que ha supuesto una precarización de las condiciones de los trabajadores y trabajadoras que compiten con las empresas instaladas en los Centros Penitenciarios.

Se ha dado el caso incluso de que empresas que trabajan en prisiones, mientras contrataban internos a costes muy bajos se llevaban ERES con sus trabajadoras y trabajadores de fuera de la prisión, cuestión que gracias a la presión sindical ha sido corregida y actualmente prohibida por ley.

Como hemos comentado anteriormente, desde CCOO entendemos que el trabajo remunerado debe ser gestionado directamente en todas sus variables por empleadas y empleados públicos, y que las empresas deben ser sustituidas por una gestión pública y directa.

En cualquier caso, a las empresas que trabajen en prisiones deben serle exigibles unos requisitos muy estrictos de responsabilidad social y unos criterios sociales y medioambientales que la normativa europea y las estrategias nacionales señalan para la contratación de la Administración con empresas privadas.

En este sentido tenemos que destacar la aprobación de una nueva Directiva sobre contratación Pública -Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014- que incide en la aplicación de otros criterios de adjudicación (sociales, medioambientales, o de innovación), prioritarios también en aras de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que persigue la Estrategia Europa 2020, en la que la contratación pública desempeña un papel clave.

La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas -Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones, para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva sostenible e integradora- aprobada el 24 de octubre de 2014, incorpora elementos en relación a la contratación pública responsable haciendo especial hincapié en que «las Administraciones, en tanto que son organizaciones, deben aplicarse a sí mismas los mismos



criterios que inspiran el concepto de responsabilidad social y hacerlo, además, con un carácter de ejemplaridad».

Así, desde CCOO exigimos que a las empresas que trabajen en prisiones al menos cumplan los siguientes criterios de responsabilidad social:

- Cumplimiento de los convenios y de la legislación laboral, por parte de la empresa adjudicataria.
- Las empresas que cuenten con más de 50 trabajadores y trabajadoras en el total de su plantilla deberán acreditar que está compuesta por un porcentaje superior al 2% de personas con discapacidad igual o superior al 33%.
- Estabilidad de la plantilla de la empresa, referida al mantenimiento o incremento del número de trabajadoras y trabajadores con contrato indefinido durante el año anterior, a la fecha de presentación de la proposición.
- La empresa adjudicataria se compromete a ejecutar el contrato con un porcentaje de plantilla indefinida que se fijará entre el 40% y el 80%, según el volumen del contrato con la Administración Penitenciaria.
- La empresa adjudicataria deberá emplear en la plantilla, durante la ejecución del contrato, al menos a un 10% de personas con dificultades de acceso al mercado laboral.
- El adjudicatario deberá establecer medidas de favorecimiento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas adscritas a la ejecución del contrato, conforme establece la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Las empresas con más de 250 trabajadores y trabajadoras deberán acreditar el diseño y aplicación efectiva del Plan de Igualdad previsto en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

Desde CCOO rechazamos éste modelo de dumping social, modelo de explotación feudal, modelo de negocio que solo puede concebirse en el marco de un modelo de prisiones privatizadas, orientadas a obtener beneficios privados en cada uno de los niveles de su estructura.

### ■ Derechos del personal privado de libertad respecto al trabajo remunerado

El trabajo remunerado en los centros penitenciarios se regula en el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, por el que se reglamenta la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

Esta norma, que tiene carácter de reglamento, es a todas luces insuficiente, y parte de su articulado creemos que entra en franca contradicción con nuestra normativa constitucional. Además confiere al trabajo en prisiones un carácter esclavista en el que el trabajo se convierte en una herramienta para favorecer los beneficios de las empresas, relegando las condiciones de trabajo y el carácter tratamental del mismo a una posición muy secundaria.

Este Real Decreto requiere de algunos cambios urgentes para adecuar su articulado a la normativa legal.

Los talleres productivos en prisiones no pueden convertirse en un trabajo desregulado y con personal sin derechos. El objetivo del trabajo penitenciario debe ser el de facilitar la reinserción social, la formación y las alternativas laborales de las personas privadas de libertad, no el de facilitar mano de obra barata en condiciones tercermundistas para beneficios empresariales particulares.

Sin duda el elemento más alarmante es el salario que reciben las personas privadas de libertad por el trabajo remunerado que desempeñan. La Ley Orgánica General Penitenciaria establece que la retribución



deber ser conforme al rendimiento, categoría profesional y clase de actividad desempeñada, y cuidará de que las personas internas contribuyan al sostenimiento de sus cargas familiares y al cumplimiento de sus restantes obligaciones, la realidad es muy diferente.

No se les aplica el salario establecido en los Convenios Colectivos, y que puede ser de aplicación para cada sector de actividad.

Tampoco se aplica el salario mínimo interprofesional, pues este no tiene consideración de un mínimo absoluto sino como cuantía de referencia modulada en función de las horas trabajadas y el rendimiento laboral obtenido, es decir, el salario por el trabajo remunerado en la mayoría de las ocasiones está muy por debajo del salario mínimo interprofesional.

El trabajo remunerado, con la excepción del trabajo que se realiza a producción, que suele tener un mayor salario y que cuantitativamente es menos relevante, se determina anualmente por la EETPFE mediante una cuantificación por hora.

El importe de la hora se determinará por la EETPFE anualmente. En 2015 la hora estaba entre los 2,59 € del grupo I (economato y actividades auxiliares), entre 3,66 € ó 4,39 € del grupo II, según fuese operario base o superior, y entre los 3,77 € o 4,51 € del grupo III.

No hay ningún argumento jurídico que posibilite o que faculte dicha explotación, todo lo contrario. Que el sueldo de las personas privadas de libertad sea muy inferior al resto de los trabajadores y trabajadoras por el mismo trabajo desempeñado es un claro caso de discriminación, sancionado por nuestra Constitución.

A esto debemos añadir que estos sueldos tan bajos tienen un efecto de precarización sobre los trabajadores y trabajadoras que no están privados de libertad, y que trabajan para la misma empresa. Estos salarios miserables acabarán deteriorando las condiciones de las trabajadoras y trabajadores con los que comparten su trabajo.

En un sistema de acumulación capitalista, los exiguos sueldos de las personas privadas de libertad tienen el clásico efecto del ejército industrial de reserva cuyo objetivo final es aumentar la plusvalía de las empresas.

Se hace también necesaria una regulación más estricta sobre los horarios, que no debe superar los establecidos en el Estatuto de trabajadores, y que en ningún caso pueda suponer la existencia de horas extraordinarias. La existencia de horas extraordinarias en prisión es inaceptable desde cualquier punto de vista.

En cuanto a la selección, las Juntas de Tratamiento deben garantizar el acceso al trabajo remunerado a las mujeres en un número que por lo menos recoja el porcentaje de mujeres en el centro.

Otro de los temas que deben regularse de manera más concreta y garantista son los motivos de cese de la relación especial laboral.

Entendemos que si el carácter esencial del trabajo es el tratamental debe ser la Junta de Tratamiento quien extinga la relación laboral por las causas tasadas reglamentariamente, y con las garantías de motivación suficientes que permitan la defensa ante la jurisdicción competente de los derechos de las personas privadas de libertad.

Si la selección le corresponde a la Junta de Tratamiento la extinción debe corresponderle también. La regulación actual, donde el Director es el que otorga el cese, confiriéndole el carácter de empresario, es un argumento más que viene a reflejar el carácter del trabajo en prisiones donde la plusvalía y la productividad tienen un valor muy superior a la reinserción.



# 7. LA SALUD LABORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS PENITENCIARIOS

## a. El medio penitenciario como factor de riesgo

La naturaleza de la prisión, como organización total, con una subcultura propia y específica que incide y hace permeable al medio laboral penitenciario muchas de las percepciones sociales y laborales que se generan en un entorno de orden restrictivo y hostil, concibe que la misma sea en sí misma un factor de riesgo desde la perspectiva preventiva y de la salud laboral.

Prisiones es una organización estructurada, con objetivos y métodos muy delimitados normativamente. Define su propia dinámica de relaciones internas y externas, contrapuestas al entorno social que le rodean. Fundamenta métodos, organización, clasificación, estructuras y jerarquías laborales que se retroalimentan autónomamente tensionando la organización hacia un modelo de relaciones laborales, singular, específico y en ocasiones contrapuesto al modelo general de relaciones laborales que socialmente imperan en nuestro entorno social, cultural y político.

El primer riesgo para la salud de las trabajadoras y trabajadores penitenciarios es el de concebir el medio penitenciario como un entorno laboral "ultra especializado", con unas formas de organización de trabajo y unas relaciones laborales creadas -ex profeso -para una organización cerrada, aislada socialmente, jerarquizada y represiva. Y todo ello confrontando con una concepción legal que fija al medio penitenciario como un servicio público abierto, y socialmente como factor de reinserción e integración social.

En el plano de la prevención de riesgos y salud laboral esto queda constatado en el artículo 3.3 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre, acerca de las especificidades del medio penitenciario. Solo se ha alcanzado a fijar un marco de representación y participación del personal en esta materia poniendo de manifiesto que las pretendidas singularidades preventivas, exclusivas y excluyentes, no existen objetivamente como tales en el medio penitenciario.

La concepción interesada del medio penitenciario, como algo ajeno al modelo de relaciones laborales existentes, solo ha servido para retrasar la aplicación de la legislación en materia preventiva y de salud laboral. Es la coartada para precarizar la protección del personal penitenciario.

Este discurso ideológico, corporativista, de la Administración Penitenciaria, que hace suyo por un interés político, fácil e inmediato, es lo que mantiene que las responsabilidades de carácter técnico estén subsumidas en la estructura y estrategia de carácter político de la Administración y, por tanto, anteponiéndose los objetivos de gestión política a los propios de naturaleza preventiva.

La concepción de la prisión, como una frontera cerrada entre la sociedad y el delincuente, conlleva inequívocamente a una organización laboral con estructuras y métodos laborales extremadamente conservadores y rígidos, muy poco respetuosos con la protección y la prevención de riesgos laborales de sus trabajadores.

El medio penitenciario se convierte, por sí mismo, en un factor de riesgo laboral desde el momento que como factor de fuerza del Estado retiene contra su voluntad a las personas entre sus muros, generando por esta misma razón un clima de hostilidad y violencia hacia quienes en nombre del Estado ejecutan esa retención. La



violencia hacia el trabajador penitenciario es un riesgo inherente y se manifiesta en su intensidad y prevalencia como un elemento específico a la naturaleza del medio laboral penitenciario. Es un riesgo que se nos trata de subliminar desde la Administración para que pierda su naturaleza laboral y se convierta en una cuestión del destino, del azar, no evaluable, imprevisible e imposible de atajar y que “corresponde a trabajar en la cárcel”, con lo cual se nos trata de justificar como retribuible salarialmente. Y eso es así porque es un riesgo laboral, inherente a la propia organización y naturaleza del medio penitenciario, la cual no admiten sea cuestionada en términos de prevención y protección de sus trabajadores, pues se estaría cuestionando el propio modelo penitenciario.

El mejor contraste de ésta perspectiva de la Administración hacia sus empleados son las últimas modificaciones legales que inciden en alejar más al personal penitenciario de sus derechos a la salud y a la integridad personal, y en situar los derechos de prevención de riesgos como algo meramente enunciativo y carente de contenido real.

La modificación por el Real Decreto 1084/2014 adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado y del Real Decreto 67/2010, de adaptación de la Ley de Prevención de Riesgos a la Administración General del Estado, introducen una serie de recortes a los derechos de participación y representación en materia preventiva. Esta afecta singularmente al personal de Instituciones Penitenciarias, un sector de los de más alta siniestralidad. Por una parte reduce los Comités de Seguridad y Salud y, por otra, establece unos criterios de conformación de los mismos que dejan sin capacidad de elegir a un importante número de trabajadoras y trabajadores penitenciarios y a sus delegados de prevención, etc., solo por el tipo de relación laboral que tienen. Este es el caso del personal laboral, que no podrán elegir delegadas y delegados de prevención en el 90% de las provincias.

Por otra parte, la promulgación del Protocolo contra la Violencia en el Trabajo, en la Administración General del Estado, se sitúa como colofón en el proceso de privar al personal penitenciario de sus derechos preventivos y de la protección a su integridad y salud laboral, incrementando el descrédito y la sensación de abandono que tienen amplios sectores del colectivo penitenciario. Este protocolo contra la violencia en el trabajo, presuntamente orientando a la prevención de la violencia contra el personal público, excluye explícitamente al personal que padece más del 75% de las agresiones y del 90% de las más graves, es decir, excluye al personal de prisiones el cual tiene cerca de 500 agresiones graves al año.

Pero probablemente el principal riesgo que convierte el medio laboral penitenciario, como factor de riesgo en sí mismo, es la cultura dominante en el medio penitenciario que defiende la teoría de que la prevención de riesgos no puede aplicarse en las prisiones, que éstas no son fábricas o tiendas, y que lo que debe de primar por encima de todos los demás aspectos es la seguridad, entendida ésta como medida regimental de control físico de las internas e internos.

Desde esta visión es fácil de comprender que la tentación de cambiar prevención de la seguridad laboral por dinero está siempre latente entre el colectivo de personal penitenciario, porque se interioriza que los riesgos son inherentes al medio y que no se pueden cambiar ni prevenir. Y que dado que existen que al menos “se paguen”. Es la consigna.

Llegado a este punto, se cierra el círculo con una Administración Penitenciaria nada comprometida en salud laboral, - es de las últimas según la memoria de la CT de PRL en la AGE en cuanto al cumplimiento del sistema de gestión de prevención de riesgos laborales en la Administración del Estado - y se aprovecha para transmitir la idea de que los riesgos de trabajar en prisión ya están reconocidos en las nóminas, eludiendo con ello sus responsabilidades y no invirtiendo en prevención.

## b. El problema de las agresiones en prisiones

Las agresiones al personal penitenciario han tenido, paradójicamente en los últimos años, un crecimiento exponencial a la par con un descenso coyuntural de la población penal.



2006	2008	2010	2012	2013	2014(Estimado)
653 accidentes	786 accidentes	896 accidentes	916 accidentes	1.059 accidentes	1.112 accidentes
192 agresiones	280 agresiones	323 agresiones	348 agresiones	424 agresiones	467 agresiones
No se contabilizan persona safectadas	893 personas	1.038 personas	1.096 personas	1.213 personas	1.280 personas
21.576 efectivos	23.256	25.322	25.270	24.925	24.500
29,40% accidentes son agresiones	35,62% accidentes son agresiones	36,04% accidentes son agresiones	37,99% accidentes son agresiones	40,03% accidentes son agresiones	41,99% accidentes son agresiones
-	Tasa siniestralidad 3,83 %	Tasa siniestralidad 4,09 %	Tasa siniestralidad 4,33 %	Tasa siniestralidad 4,86 %	Tasa siniestralidad 5,22 %
Promedio tasa siniestralidad en España año 2013: 3,009%					

Información Memorias Salud Laboral e Informes Generales IIPP y de elaboración de CCOO.

Las agresiones vienen contabilizadas por número de casos y no por número de afectados que siempre es más elevado.

Los gestores penitenciarios se atrincheran en la idea de que no se pueden prevenir los riesgos de las agresiones, que éstos son inherentes a la actividad profesional y que se reconocen en una nomina que es superior a la de otros colectivos de igual nivel. Por lo tanto, frente a las agresiones solo caben medidas regimentales y el abordaje penal de sus consecuencias. No se acepta que sean un riesgo laboral. Por tanto, no se investigan las agresiones que se reconocen como accidentes laborales por parte del servicio de prevención y, por tanto, no tienen ninguna presencia en la gestión integral preventiva que debería de darse en los centros penitenciarios.

La violencia hacia el personal penitenciario es un riesgo inherente que se manifiesta en su intensidad y prevalencia como algo específico a la naturaleza del medio laboral penitenciario. Es un riesgo que se trata de ocultar desde la Administración para que pierda su naturaleza laboral y se convierta en una cuestión del destino, del azar, etc., o como se atreven a afirmar “es parte de nuestro trabajo”. Las agresiones son un riesgo laboral que genera la propia organización del medio penitenciario, las cuales exigen que sean evaluadas en términos de prevención y protección de sus trabajadoras y trabajadores.

No cabe duda que visualizar los riesgos es siempre necesario. Tampoco admite discusión que solamente con “notas de prensa”, donde se narre y haga inventario de las agresiones, no se avanza en la dirección correcta para abordar y resolver el problema. Es necesario definir la naturaleza de la agresión, conocer las causas y presentar alternativas.

Un estudio sobre las agresiones nos permite situar la mayoría de las mismas, y sus causas, en torno a determinadas variables.

- Agresiones por parte de personas internas con patologías psiquiátricas, que hoy en día son una parte muy importante de las agresiones sufridas por el personal penitenciario.
- Agresiones por problemas regimentales, por una clasificación deficiente, originada por problemas de espacio, de unidades o propiamente de clasificación en el centro penitenciario.
- Agresiones por conflictos entre internas e internos con intervención de personal funcionario, donde el grave déficit de personal fija que estas se produzcan sin las mínimas garantías de personal necesario.

Frente a esta situación, CCOO defiende la necesidad de articular un programa de alternativas integral que sea capaz de responder a las causas, abriendo puertas a soluciones y armonizando globalmente la actividad profesional desde una perspectiva preventiva para todo el personal penitenciario.

Las propuestas, como alternativa a las agresiones al personal penitenciario, pasan por:

- Prevención de riesgos laborales: Reconocimiento y evaluación, como riesgo grave, las agresiones al





personal penitenciario. Y consiguientemente medidas preventivas que eviten el riesgo desde la óptica de la prevención. Programas de ayuda y apoyo para el personal agredido.

■ **Programas de intervención sobre causas:**

1. Es necesario articular medidas de intervención y cumplimiento de penas frente al elevado número de personas presas con patologías psiquiátricas. La cárcel no es ni puede sustituir a los psiquiátricos.
2. Frente al hacinamiento y la falta de clasificación se necesita la apertura de los centros penitenciarios construidos, o en construcción, y su dotación con empleadas y empleados públicos, para homologar nuestras ratios a las medias europeas.
3. Oferta Pública de Empleo que acabe con el déficit de personal en los módulos y garantice una ratio de mínimos para la intervención del personal en interior.

■ **Formación:**

1. Intensificación de la formación en “resolución pacífica de conflictos”, por parte del personal penitenciario.
2. Complementación formativa en materia de defensa personal y utilización de los medios coercitivos con las garantías legales establecidas.

- **Protección jurídica:** no pueden dejar de tener consecuencias legales estas conductas contra las trabajadoras y trabajadores penitenciarios, por lo que es necesario una homogenización jurídica del principio de autoridad para el personal en el desempeño de su actividad penitenciaria. Pedimos, por tanto, el reconocimiento expreso en nuestra normativa penitenciaria del carácter de autoridad para las empleadas y empleados públicos penitenciarios.

### c. Las evaluaciones psicosociales

Es sobradamente conocido y contrastado que cuando el trabajo tiene como objetivo en sí mismo la actuación sobre personas y con personas, se produce una serie de síndromes y problemas subyacentes interrelacionados a lo largo de la vida laboral del trabajador.

La tipología de las personas presas, en España, nos señala un paradigma de preso: varón, con escasa formación académica, desestructurado familiarmente, de entornos marginales, muy vinculado al mundo de la drogadicción y con una reincidencia muy elevada.

Esta tipología dificulta la intervención del personal penitenciario en su medio profesional, percibiéndose como algo ajeno al mismo y fortaleciendo conductas de adaptación profesional de alto costo psicológico y personal que se sustenta en el sentimiento de una inutilidad laboral de la actividad desarrollada, de la falta de objetivos, de un seguimiento real de los mismos, del doble discurso entre los objetivos legales y los efectivamente desarrollados.

Asimismo existe un cinismo en la gestión que inunda de normas e instrucciones toda la actividad profesional promulgando métodos cotidianos para que se incumplan sistemáticamente las mismas, haciendo del trabajo algo ajeno e incontrolado para el profesional penitenciario.

Los riesgos psicosociales son consecuencia directa de éste modelo arcaico de organización del trabajo y de las relaciones laborales en Instituciones Penitenciarias. La relación directa entre el modelo de organización laboral en Instituciones Penitenciarias, y los riesgos psicosociales de sus trabajadoras y trabajadores, se evidencia con los propios resultados que nos ofrece el Istas21 en las prisiones donde CCOO lo ha efectuado, y que ha constatado un riesgo muy elevado de todos los colectivos del personal penitenciario en todos los parámetros evaluados.

Un riesgo especialmente dañino es el riesgo psicosocial, que se traduce en graves daños acumulativos para el personal de prisiones para el cual la única respuesta que ha tenido nuestra Administración es incapacitarle para el servicio, o en el peor de los casos la apertura de expediente disciplinario.





Instituciones Penitenciarias mantiene, frente al riesgo psicosocial, una actitud formal de asunción de la normativa vigente. Ha desarrollado evaluaciones iniciales en un número importante de prisiones, pero su política práctica ha sido y es la de obviar el riesgo mediante la dilatación de las medidas necesarias, dejando en la inacción las actividades preventivas frente a los riesgos psicosociales. Las evaluaciones de riesgos psicosociales deben de abarcar la integridad de Instituciones Penitenciarias, y las mismas deben de servir para detectar dónde radican los principales riesgos y sobre qué personal tienen mayor incidencia, para poder articular un programa de propuestas frente a los riesgos psicosociales que se incorporen en la gestión de los planes de prevención de los establecimientos penitenciarios.

El personal penitenciario ante la materialización de los riesgos psicosociales está padeciendo una serie de efectos negativos que afectan a un gran número de los aspectos cotidianos, incidiendo no sólo en su salud física y psíquica sino también en sus relaciones sociales y familiares y en un evidente deterioro en lo profesional, cuyos efectos son la inadaptación en la relación con el entorno, en las relaciones familiares, en el descenso del rendimiento profesional, en la degradación del ambiente de trabajo y en el aumento de la siniestralidad laboral, entre otros.

La evaluación de riesgos psicosociales es un instrumento de gran trascendencia para las empleadas y empleados públicos penitenciarios. Asimismo permite documentar científicamente aspectos que intuitivamente todos conocemos, es decir, el profundo desgaste y las consecuencias que para nuestra salud tiene el trabajo dentro de las prisiones. Y consecuentemente nos dotará de argumentación para trabajar la inclusión de categorías de personal penitenciario dentro del catálogo de profesiones nocivas y peligrosas con la repercusión que ello tendría, o como instrumento a la hora de afrontar procesos disciplinarios que guarden consecuencias del impacto nocivo de estos riesgos no prevenidos.

El estrés, el acoso laboral y el malestar físico y psíquico que sufren muchas trabajadoras y trabajadores son el resultado de una mala organización del trabajo, no de un problema individual de personalidad, o que responda a circunstancias personales o familiares.

La falta de programas preventivos de riesgos psicosociales, dentro de los planes preventivos de las prisiones, tiene consecuencias especialmente nocivas para el personal penitenciario: expectativas de vida más corta, incremento enfermedades cardiovasculares, problemas respiratorios, problemas del sistema endócrino y problemas de naturaleza mental.

CCOO defiende, en materia de riesgos psicosociales del personal penitenciario, la necesidad de una buena evaluación y un programa preventivo contra los mismos dentro de los planes de prevención de las prisiones, con especial acento en una organización del trabajo más centrada en la persona, protocolos de paliativos de daño y programas de intervención para la reducción de los efectos nocivos de todos los factores determinantes del riesgo psicosocial en el personal de prisiones.

### **d. Los riesgos de la drogodependencia laboral**

La salud, como proyecto colectivo, se crea en el marco de la vida cotidiana y comunitaria de las personas en los centros de enseñanza, de trabajo o de ocio. Es, por tanto, responsabilidad de los gobernantes crear las condiciones, bajo el principio de igualdad, para poder desarrollar dicho proyecto el cual no viene definido exclusivamente por la política sanitaria.

La autonomía de la empresa, en relación a otras estructuras sociales, no debe suponer que haya que trasladar a la sociedad las situaciones producidas en el medio laboral con el argumento de que no son originarias ni específicas del trabajo. Algo de esto ocurre cuando hablamos de un problema de salud que deriva del uso inadecuado del alcohol y otras drogas.

La drogodependencia no es un suceso repentino, es un proceso que atraviesa el uso y el abuso. En este proceso existe una interrelación entre la persona, la sustancia y su entorno personal y sociolaboral. Por tanto, no solo está implicado el consumidor sino también el contexto. En este sentido la responsabilidad, a la hora



de intervenir tanto en las causas como en las consecuencias, es compartida. La aplicación de una política preventiva planificada y mantenida tendrá como objetivo quebrar este proceso.

La OIT tiene recomendaciones sobre el tratamiento en las empresas de los problemas derivados del alcoholismo y la drogodependencia. Deben considerarse, por tanto, como problemas de salud y entrar en el ámbito de competencias y funciones de los órganos de representación en materia de prevención y salud laboral, así como en el establecimiento de las empresas sobre planes o programas de información, formación, capacitación y sobre alcoholismo y drogodependencias.

La prevalencia de los consumos de alcohol y otras drogas en la población trabajadora es superior a la de la población general. Esto nos indica que determinadas características del ambiente laboral y de la organización de los procesos productivos puede estar actuando como desencadenante o reforzador de consumos inadecuados de alcohol y otras drogas.

En el estudio de factores de riesgo sobre el consumo de drogas en la población laboral - José Navarro Botella, EDIS - cita como factores laborales explicativos:

- Los trabajos en turnos rotativos y cambiantes.
- Los trabajos a destajo o que exijan un rendimiento muy alto.
- Las jornadas prolongadas o con escaso tiempo de descanso.
- El desajuste entre la preparación o formación del personal y el puesto de trabajo.
- El cansancio intenso o agotamiento posterior al trabajo.
- La tensión, el agobio o el estrés durante el trabajo.

En Instituciones Penitenciarias la Evaluación de Riesgos y la propia Vigilancia de la Salud, no ha permitido sacar a la luz y evaluar la incidencia de los riesgos laborales asociados a alcoholismo y otras drogas. Estudios realizados por CCOO, en algunos centros penitenciarios, reconocen una tasa de consumidores diarios de alcohol en torno al 7% de las empleadas y empleados, sin que esa tasa sea indicativa, en sí misma, de un problema adictivo. Asimismo se ha constatado que existe una correlación diferenciada según puestos de trabajo y aéreas funcionales en las prisiones.

Diversos estudios encuentran relación entre los riesgos psicosociales y el consumo dependiente de alcohol.

La evaluación de riesgos psicosociales efectuada por CCOO, en varias prisiones, aplicando uno de los dos métodos homologados a tal fin existentes en España, el IStas21 acredita la existencia de una incidencia de alto riesgo psicosocial en los 21 parámetros medidos.

Estos datos iniciales apuntan a la necesidad de realizar una evaluación de riesgos psicosociales y su asociación con patologías como la dependencia del alcohol en el medio laboral penitenciario.

Solo desde una evaluación científica del problema podremos tener un conocimiento real del mismo más allá de sesgos superficiales, evaluaciones o sacar a la luz la incidencia del problema. Es el primer paso para poder sostener un Plan de Asistencia a los trabajadores con esta patología.

Dentro de los aspectos preventivos se participa el objetivo de la rápida identificación, intervención y rehabilitación de las trabajadoras y los trabajadores con problemas de consumo abusivo de alcohol y drogas.

Tanto personal como Administración Penitenciaria deberíamos de hacer hincapié en los siguientes principios:

- El abuso de alcohol y otras drogas crea problemas sociales y de salud, para los que se dispone de tratamiento.
- El centro de trabajo puede utilizarse para la identificación precoz de personal con problemas de salud o comportamiento, y para tratar dichos problemas.



- Se autoriza la intervención y se ofrece asistencia cuando la ingesta perjudique la actividad del trabajo.
- La política de empresa debe exponer claramente los objetivos e intenciones de la organización en relación con la confidencialidad, la estabilidad del trabajo, las prestaciones por enfermedad, los procedimientos disciplinarios y otras consideraciones relevantes.
- Las empresas instan a las empleadas y empleados a buscar asistencia voluntariamente, estando sometidos a las disposiciones disciplinarias normales si rehúyen la cooperación.
- La participación en un asesoramiento o programa no afecta a la estabilidad del trabajo del empleado, o a sus expectativas de carrera. Las prestaciones de baja, por enfermedad, se aplican como en cualquier otro caso médico.

Frente a las propuestas constructivas y preventivas de CCOO, para abordar el problema existente en las Instituciones Penitenciarias, la Administración Penitenciaria ha optado por no querer ver el problema y darle un trato regimetal cuando surge individualmente, lo que ocasiona problemas de convivencia y en muchos casos la imposibilidad de recuperar a trabajadoras y trabajadores por un problema de salud.





## 8. EL PLAN DE IGUALDAD EN PRISIONES

Con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se elaboraron políticas activas sobre el principio de igualdad, poniéndose en marcha todo tipo de acciones dirigidas a potenciar la igualdad real entre mujeres y hombres, y a combatir las manifestaciones aún subsistentes de discriminación directa o indirecta por razón de sexo.

En su artículo 64 se establecen los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución, situándolas en el marco de la negociación colectiva para que sean las partes, libre y responsablemente, las que acuerden su contenido.

En su Título IV, "Del derecho al trabajo en igualdad de oportunidades", incorpora medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional. Y en las condiciones de trabajo, apoyar la conciliación de la vida personal, familiar, laboral y la corresponsabilidad, incluyendo además entre los derechos laborales de las trabajadoras y los trabajadores la protección frente al acoso sexual y el acoso por razón de sexo.

La igualdad es, asimismo, un principio fundamental en la Unión Europea. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre ambos, constituyendo un objetivo de carácter transversal que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

En el ordenamiento jurídico interno, el artículo 14 de la Constitución Española de 1978 proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo.

Así, el 20 de mayo de 2011, se publicó en el BOE el Acuerdo por el que se aprobó el I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General de Estado (AGE) y en sus Organismos Públicos.

El I Plan de Igualdad de la AGE, que se organizó en 4 ejes de actuación, establece en el eje 1 la necesidad de realizar un diagnóstico con el fin de conocer la situación previa existente. Así se establece que, en el ámbito de cada Mesa Delegada de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, se constituirá un grupo de trabajo derivado de la Comisión Técnica de Igualdad que se denominará Comisión Delegada de Igualdad, donde se conocerán e informarán, entre otros, los asuntos y materias a las que hace referencia el Plan, entre ellas la elaboración del correspondiente diagnóstico, pudiendo proponer las medidas que se considere para orientar la elaboración del Plan.

Asimismo este I Plan de Igualdad recoge también medidas en materia de formación, estableciendo que se incluirán en los planes anuales de formación de los departamentos ministeriales la realización de acciones formativas tendentes a fomentar entre sus empleadas y empleados públicos y una cultura en igualdad de trato entre mujeres y hombres.

De igual forma, entre otras cosas, se acuerda la implantación en la intranet de secciones específicas dedicadas a facilitar información orientada a la promoción de la igualdad.

Por todo ello, el I Plan lleva aparejado un programa de evaluación que permite realizar su seguimiento, grado de implementación así como poder evaluar los resultados obtenidos.



Para trabajar en la elaboración del II Plan de Igualdad entre mujeres y hombres, en la Administración General del Estado, es necesario, por tanto, conocer la situación real existente, es decir, el grado de implantación del I Plan y qué resultados se han logrado con su implantación, con el fin de poder identificar a la vista de los datos obtenidos qué áreas son preciso mantener, en qué áreas es preciso avanzar y qué áreas nuevas sería preciso incorporar.

Un análisis cuantitativo sobre la igualdad y la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la AGE revela (según los datos facilitados y no contrastados de la Administración) lo siguiente:

- Del anterior Plan cabe decir que, del total de efectivos existentes en la AGE y por tipos de personal, existe una situación equilibrada.
- En el acceso al empleo público también existe equilibrio entre ambos sexos, salvo en relación con las personas aprobadas, siendo mayor el número de mujeres que han aprobado en el grupo A1. A la inversa ocurre en el grupo C1, donde hay un mayor número de hombres que han aprobado.
- Igualdad en el desarrollo de la carrera profesional. No existen diferencias relevantes en el desarrollo, salvo las excepciones de los niveles 28 y 30, no alcanzándose una participación equilibrada (38%).
- Formación en la Igualdad entre mujeres y hombres: De los 94 cursos realizados con contenidos de materia de igualdad y violencia de género destaca la presencia mayoritariamente de mujeres.
- Ordenación del tiempo de trabajo, corresponsabilidad y medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral: Se observa un incremento en el acceso de hombres a permisos por motivos de conciliación, principalmente cuando se trata de permisos retribuidos. El porcentaje de hombres que disfrutan de permisos disminuye cuando implica su disfrute una reducción de las retribuciones. En cuanto a los permisos no retribuidos, se aprecia que tanto en personal funcionario como en personal laboral hay una persistencia de brecha de género.
- Situaciones de especial protección: Del examen de los datos facilitados se desprende que 23 centros directivos han adaptado el Protocolo para supuestos de acoso sexual y acoso por razón de sexo. La aplicación de dicho Protocolo ha sido desigual. Se ha aplicado en 5 departamentos, -el 21,74%-.
- En cuanto a la acción sobre el establecimiento de un protocolo de movilidad, de las empleadas públicas víctimas de violencia de género, que garantice la protección de la intimidad de las víctimas, sus descendientes y cualquier persona que esté bajo su guarda o custodia, de los datos recabados y facilitados por las distintas Unidades de Igualdad, se han elaborado tres protocolos para estos supuestos. Sin embargo 34 centros señalan que no se han elaborado Protocolos específicos en esta materia.
- Por último se han elaborado medidas para garantizar la protección de la intimidad, de las víctimas de violencia de género y de cualquier persona que esté bajo su guarda y custodia, en 9 centros directivos.
- Retribuciones: De los datos facilitados se visualiza que entre el personal funcionario hay más mujeres que hombres que perciben complementos variables (58.02%), pero al no tenerse información adicional sobre el tipo de complemento ni sobre su consolidación o su relación con el puesto de trabajo no se pueden extraer conclusiones respecto a las causas por las que las mujeres perciben más, y si ello puede ser motivo de diferencias por razón de sexo en las retribuciones.

Como observamos son datos globales de todos los departamentos de la AGE, (siendo estos muy heterogéneos y con diferentes realidades), y no en concreto de Instituciones Penitenciarias, que como veremos a continuación la SGIP se niega a hacer un diagnóstico de la realidad penitenciaria y a implementar medidas más allá de la paridad en los tribunales de selección.

**Pues bien, actualmente, en el año 2016, y dentro del marco del II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Administración General del Estado, la Administración Penitenciaria se ha declarado insumisa, en esta materia, en lo que concierne a sus empleadas y empleados públicos.**

Desde CCOO hemos exigido en innumerables ocasiones promover el Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en Instituciones Penitenciarias, reclamando la constitución de la Comisión Delegada de Igualdad, - como así



recoge el I Plan de Igualdad del año 2011 - y que a día de hoy no está constituida por la negativa y dejadez de la Administración Penitenciaria. Y también de la Comisión Técnica de Igualdad de trato entre mujeres y hombres de la MGNAGE, encargada de realizar el seguimiento sobre el grado de cumplimiento del Plan, a la que se ha elevado en numerosas ocasiones la problemática de prisiones, mirando para otro lado.

La Administración Penitenciaria también se ha negado a trasladar el contenido del Plan en lo que se refiere a sensibilización en materia de igualdad, formación específica o impulsar medidas para facilitar y publicitar información orientada a la promoción de la igualdad o publicitar los diferentes protocolos así como criterios o cláusulas para promover la contratación con empresas que cumplan medidas de promoción de la igualdad o que favorezcan la contratación de determinados colectivos, como personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, o con empresas que favorezcan la responsabilidad Social Corporativa respecto al medio ambiente o análogos.

Como se ha dicho, el II Plan de Igualdad de la AGE pretende dar continuidad a los “logros” alcanzados con el I Plan y avanzar en la consecución de nuevos objetivos de igualdad. Con la inclusión de las medidas anteriores, y la incorporación de las nuevas, este II Plan nace ya condenado si la Administración Penitenciaria no se toma en serio la materia de igualdad y/o empieza a dar cumplimiento a lo establecido en los mismos.

La igualdad efectiva entre mujeres y hombres es una necesidad de la Sociedad en el ámbito laboral y en los centros de trabajo, además de una obligación legal reconocida en nuestro ordenamiento jurídico y en diversas normativas internacionales. La importancia de realizar un diagnóstico de la realidad adecuado se vuelve necesaria en cualquier plan que se precie, y para ello es imprescindible la participación de todos los actores, no pudiendo dejar fuera a la parte social, como pretende la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, desde la aprobación del I Plan de Igualdad.

La necesidad y el derecho de que las trabajadoras y trabajadores penitenciarios se formen en material de igualdad, se vuelve aun más necesario en un ámbito cerrado como es Instituciones Penitenciarias.

El Plan de Igualdad es, sin duda, la herramienta para colocar la igualdad de género como una prioridad para identificar la desigualdad y discriminaciones existentes, y para tomar medidas en consonancia.

La desigualdad, la violencia de género, la brecha salarial y de género, la conciliación y la corresponsabilidad, el acoso sexual o la discriminación por sexo son cuestiones a abordar, de manera transversal y desde el ámbito laboral, para su erradicación y para conseguir la igualdad real entre mujeres y hombres. Para ello es imprescindible la sensibilización, la información, la formación y una Administración Penitenciaria con voluntad política de hacerlo.

Por otro lado, desde CCOO venimos defendiendo, tanto a nivel confederal como federal, la necesidad de trabajar y de continuar trabajando en la materia de diversidad sexual para que la identidad de género sea un hecho visible y respetado en el ámbito laboral, reiterando el compromiso en defensa de los derechos de las personas LGTBI. En este campo, en la Administración General del Estado y en Instituciones Penitenciarias en concreto, también queda mucho por hacer.

En conclusión, nuestras propuestas son:

- Que se constituya y se convoque inmediatamente la Comisión Delegada de Igualdad de IIPP.
- Que se informe sobre las acciones llevadas a cabo en relación a la formación, información y sensibilización de las empleadas y los empleados públicos de Instituciones Penitenciarias.
- Que se informe de los criterios o cláusulas para promover contratación con empresas que no cumplan medidas de promoción de la igualdad, que recoge el I Plan de Igualdad, con respecto a las acciones formativas generales contratadas por IIPP y también de las empresas que favorezcan la contratación con determinados colectivos como con personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social.
- Que se realicen acciones informativas para promover la corresponsabilidad.



- Que se realicen acciones formativas sobre los diferentes protocolos, como el Protocolo de Acoso Sexual o por Razón de Sexo, como contempla el II Plan de Igualdad.
- Implantación en Intranet de secciones específicas dedicadas a facilitar información orientada a la promoción de la Igualdad.
- Instaurar un buzón de sugerencias en materia de igualdad.
- Divulgar el II Plan de Igualdad de AGE.
- Incluir medidas que favorezcan el acceso del sexo menos representado en diferentes puestos, con la finalidad de contribuir al equilibrio entre hombres y mujeres.





# 9. LOS EFECTOS DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SOBRE EL PERSONAL PENITENCIARIO: LA BRECHA DIGITAL

## a. Introducción

El 2 de octubre de 2016 ha dejado de estar en vigor la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

El nuevo procedimiento administrativo, también llamado el procedimiento electrónico, se regula en dos leyes siamesas: La **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACA)**, y la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)**. En la primera se regula el procedimiento a seguir cuando lo inicia la Administración o un particular (ad extra o hacia afuera), y en la segunda se regula el funcionamiento de las Administraciones Públicas y su régimen jurídico a efectos internos (ad intra o hacia dentro de la organización).

No hay que olvidar que estas leyes se enmarcan dentro del proceso de reformas de las Administraciones Públicas (CORA), cuya constitución fue concebida en el seno de un proceso reformista, encaminado a superar la crisis económica, siendo uno de sus objetivos la racionalización del sector público.

También está dentro del Plan Europeo sobre la Administración Electrónica (la Declaración de Malmö) y del recién publicado Plan de Acción de Administración electrónica de la UE 2016-2020.

La novedad más relevante es la **regulación de un procedimiento electrónico**, que anteriormente estaba recogido como una opción en la Ley 11/2007, de 22 de junio, hoy derogada, con la finalidad de agilizar los procedimientos administrativos, reducir los tiempos de tramitación, reducir las cargas administrativas y las trabas burocráticas y, en general, los costes administrativos.

Esta ley proclama el derecho a comunicarse con la Administración Pública a través de un "Punto de Acceso general electrónico de la Administración" (artículo 13.a)), a conocer el estado de la tramitación y a obtener copias de la documentación disponible en la sede electrónica que corresponda.

**Bajo los principios imperantes de la Administración electrónica, que simplifican los procesos administrativos, mejoran la calidad de los servicios y aumentan la eficiencia interna del sector público, se impulsa esta normativa cuyos efectos son difíciles de precisar en una fase tan embrionaria; parece que están enmarcados en una nueva Administración donde se viene a impulsar el principio de hágaselo usted mismo. Los efectos sobre el volumen de empleo público se harán notar, y la supuesta mejora de la calidad de los servicios distará mucho de serlo, en un contexto de bajo desarrollo tecnológico y con importantes brechas digitales en parte de la población.**

Por un lado se requieren estándares tecnológicos en muchos niveles tales como la autenticación, la comunicación, el tratamiento de datos, etc., cuestiones que requieren inversiones que parecen difíciles en un contexto de austeridad.



Por otro lado, con esta reforma se puede dibujar el escenario de Administración Pública que quiere éste Gobierno - **una centralización para un mayor control del Estado sobre las Administraciones de las CCAA y de las locales, la implantación definitiva de la Administración electrónica, una disminución de las garantías en los procedimientos sancionadores o disciplinarios, etc.**, en aras de una Administración más ágil y eficaz y una potenciación de la participación ciudadana como fórmula de fiscalización y control.

Llama poderosamente la atención que, si la intención del legislador es implantar un procedimiento electrónico, se deroguen expresamente leyes que tenían la misma finalidad que la que se pretende con las dos nuevas leyes de Procedimiento Administrativo Común, o que se deroguen los procedimientos de responsabilidad patrimonial, o el procedimiento sancionador, cuando podían haberse mantenido o refundido lo que estaba en vigor, o simplemente complementarlas con una nueva Ley.

## **b. Novedades de la nueva ley 39/2015, de 1 de octubre, (PACA) y sus efectos sobre las empleadas y empleados públicos**

### **1. La obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, para las empleadas y empleados públicos.**

Esta ley incluye la novedad de establecer una serie de sujetos **obligados** a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, y que no tienen opción a hacerlo de otra manera. Por tanto, parece imponerse en nuestra normativa, para estos sujetos, el principio de versión digital por defecto.

El **artículo 14** de ésta ley es el que identifica los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. La regla general aparente es el derecho de las personas físicas a elegir el comunicarse vía electrónica o no con la Administración. Sin embargo hay una serie de personas físicas que están obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas, - las/los empleadas/empleados públicos-, que a partir del día 2 de octubre de 2016 deberán relacionarse electrónicamente con su Administración. Art.14.2 e) " Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración".

No tiene ningún tipo correlación lógica la determinación de que las empleadas y empleados públicos deban utilizar el canal electrónico en lo que se refiere a la relación con la Administración en todo aquello que afecta como empleada o empleado público, asimilando al empleado público a persona jurídica que ejerce una actividad profesional para el que se requiera una colegiación obligatoria.

El legislador ha ignorado que las empleadas y empleados públicos no tienen la obligación de disponer de medios para poder comunicarse con la Administración Pública por su condición de empleados públicos, ni ha tenido en cuenta las necesidades de la ciudadanía y colectivos especiales que pueden no tener acceso a estos medios por no tener los recursos económicos suficientes para poder relacionarse electrónicamente (pensemos en una asociación de jubilados, asociaciones o uniones en defensa de algún derecho, etc.)

El legislador no recoge el problema de la brecha digital en parte de las empleadas y empleados públicos. Dicha brecha digital no sólo se manifiesta en la necesidad de disponer de medios electrónicos para poder comunicarse con la Administración, sino en conseguir que todas las personas empleadas públicas comprendan el proceso de comunicación.

No basta con que la información electrónica sea accesible sino que debe ser inteligible para el ciudadano corriente. La experiencia del tratamiento de la información en muchos procedimientos electrónicos es decepcionante y opaca, incrementando la dificultad de acceso a la información bajo la capa de una aparente transparencia electrónica. El objetivo de inteligibilidad es inexorable para garantizar los derechos del ciudadano común. Debería articularse el estándar técnico.



Una norma de procedimiento en el sector público ha de tener un equilibrio entre su funcionalidad y el respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos.

El reto ha de ser combatir dicha brecha digital y contrarrestar la exclusión digital desde la prestación en línea de los servicios públicos. Y por supuesto regular procesos para los más desfavorecidos y aquellas personas que tengan cualquier minusvalía que les imposibilite el uso de estos canales digitales.

## 2. Práctica de las notificaciones, con especial repercusión para las personas empleadas públicas.

Otra de las novedades importantes es la **práctica de las notificaciones**, con especial repercusión para los empleados públicos por ser sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración.

El artículo 41.1 comienza diciendo que “las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

De las excepciones que enumera éste artículo, para eludir la vía electrónica, **ninguna hace alusión al régimen sancionador o disciplinario**, lo cual es preocupante.

Tanto en los procedimientos iniciados de oficio como en los iniciados a instancia de la persona interesada, si el sujeto estuviera obligado a relacionarse con la Administración de forma electrónica, según el art. 14, todo el procedimiento se seguirá electrónicamente. **No hay otra opción para las empleadas y empleados públicos.**

Los párrafos 6 y 7 no dejan claro, por ejemplo, si las notificaciones electrónicas podrán realizarse en cualquier dirección que elija el destinatario (gmail.com, yahoo.com, o en una específica que imponga la Administración (DEH). También hay que adivinar si lo que se remite al correo del ciudadano o ciudadana es una notificación formal, esto es, un mensaje con el correspondiente attachment o documento adjunto, o un mero aviso para que se entre en la página de la Administración notificante y se consulte o se descargue el documento a notificar - y en qué lugar y con qué clave-, y tampoco se precisa si cada una de las Administraciones que existen en España podrán imponer direcciones específicas para la recepción de sus mensajes, lo que haría físicamente imposible su consulta periódica.

No puede dejar sin mencionarse el privilegio que se les otorga a las Administraciones Públicas, vía Reglamento, cuando en realidad debería ser competencia del Gobierno a través de un Real Decreto: “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios” (art.41.3 LPACA).

Con esta habilitación reglamentaria una universidad podría imponer a su alumnado esta forma de comunicación.

De momento se empieza con los sujetos obligados, entre los que se encuentran las empleadas y empleados públicos. La nueva ley establece, en su art 43.2, que **se entenderán practicadas, las notificaciones electrónicas, cuando se acceda al contenido de la notificación, o cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que el destinatario hubiera accedido a su contenido.**

Esto que significa que una empleada o empleado público al que se le quiera notificar una resolución, por ejemplo, que se incorpore al servicio tal día o que no se le concede uno de los días solicitados de vacaciones, se le envía a su dirección de correo electrónico y en el mejor de los casos a los 10 días de no abrirse el correo, la Administración entendería realizado el trámite y desplegaría todos los efectos,



pudiendo descontarle de la nómina la parte proporcional del servicio no realizado. O por ejemplo en el caso de que se le iniciara un expediente disciplinario y se encontrase de baja laboral, o de vacaciones, y no pudiese acceder al contenido de la notificación, se le daría por notificado y la resolución tendría plena eficacia, desplegando sus efectos sin que el personal público pudiera defenderse.

Estos ejemplos vienen a constatar la absoluta falta de garantías que supone este proceso de notificaciones electrónicas para las empleadas y empleados públicos.

**La nueva ley declara inhábiles los sábados (art. 30.2)**, unificando el ámbito judicial y el administrativo, y añade un nuevo **plazo por horas**, siendo hábiles las 24 horas que tiene el día. En el cómputo de los plazos expresados por horas se contará de hora en hora y de minuto en minuto, indicándose la hora y el minuto en el que ha tenido lugar la notificación. Esta regulación podría tener alguna problemática jurídica si el interesado presenta en plazo un documento en una Administración distinta a la destinataria, y por motivos ajenos a él llega fuera de plazo a la Administración destinataria, lo que no sería infrecuente si se trata de plazos de horas y no de días.

En contra de la ambigüedad que existía hasta ahora con el art. 58 de la Ley 30/92, en la nueva ley se dispone que la notificación se debe realizar por el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos.

### 3. Especial referencia al nuevo procedimiento sancionador.

**El procedimiento sancionador** se regula en dos nuevas leyes: En la ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), que dedica su Título Preliminar Capítulo III a los «principios de la potestad sancionadora. Y la Ley 39/2015 que regula el procedimiento en sí, debiendo acudir a las dos leyes para conocerlo.

El procedimiento administrativo sancionador se modifica poco, y no incorpora medidas nuevas que solucionen los problemas existentes. Sin embargo sí **se devalúan las garantías penales**, en favor de la teoría de que el derecho administrativo sancionador tiene que ser ágil y eficaz.

El art. 25.3 LRJSP establece que “las disposiciones de ésta sección (sic) serán extensivas al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo”.

Con esta declaración la ley corrige el rumbo del vigente art. 127.3 LRJPAC y sujeta ahora la **potestad disciplinaria de la Administración a los mismos principios** que ordenan el ejercicio de su potestad sancionadora, es decir, los principios de la potestad sancionadora recogidos en éste capítulo se aplicarán al procedimiento disciplinario de las empleadas y empleados públicos de la Administración General del Estado.

Se eleva de rango el procedimiento disciplinario de los funcionarios y funcionarias en cuanto que dichos principios aparecían subsumidos en una norma de carácter reglamentario, como es el reglamento disciplinario (RD 33/86). Por otro lado, dichos principios de la potestad sancionadora habrán de recogerse en el articulado del próximo convenio único para el personal laboral AGE.

Sí se exceptúa, expresamente, de la aplicación de este procedimiento sancionador, en un nuevo párrafo 4 que dice: “Las disposiciones de éste capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

**El principio de tipicidad.**- El art. 27 de la LRJSP mantiene la misma redacción que en la ley 30/92, y el legislador continua sin fijar las características y los límites de las sanciones, cuando la tendencia está



siendo la de utilizar el derecho sancionador como instrumento de política criminal, sin sujeción a ningún criterio teórico, salvo el de la menor gravedad de la sanción administrativa. (Como ejemplo véanse las recientes Leyes Orgánicas 1/2015, de modificación del Código Penal de 1995, y 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, ambas de 30 de marzo)

Igualmente continúa dejándose en manos de la Administración la posibilidad de graduar las infracciones, lo que va a condicionar, a posteriori, la sanción que se va a imponer, generando un problema de inseguridad jurídica sobre la sanción.

Se modifica el régimen de **responsabilidad**.- El aart. 28 de la LRJSP especifica expresamente que sólo podrán ser sancionados quienes resulten responsables de las mismas “a título de dolo o culpa”, y no a título de simple inobservancia como se contemplaba en la Ley 30/92. Avanzamos hacia un derecho administrativo sancionador de corte retributivo, al igual que el derecho penal. Se persigue retribuir la sanción y no corregir una determinada conducta para evitar que se cometan nuevas infracciones con el fin de velar por el interés general, que es el único fin que debería perseguir la correspondiente acción administrativa (un fin preventivo).

Se añade aquí un nuevo apartado, que ya se establecía más dispersamente en la Ley anterior, y es la posibilidad de que cada Administración regule los supuestos donde cabe cierta acción de regreso o de repetición patrimonial de la Administración frente a las autoridades y personal a su servicio, Así el art.28.4 establece que “Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas”.

Esta responsabilidad patrimonial sería independiente y acumulable a la responsabilidad disciplinaria y/o penal. Este apartado lo tenemos que relacionar con el artículo 36 de la Ley 40/2015, de “Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas”, que contiene en gran medida el procedimiento de la acción de repetición contemplado en el RD 429/1993 y en la Ley 30/92.

En esta nueva redacción, tampoco se especifica qué órgano se considera competente para iniciar la acción, instruir, proponer la resolución y cuál para resolver. Cada Administración podrá desarrollar o no esta acción.

Respecto al procedimiento sancionador regulado en la Ley PACA, la ley no hace una remisión explícita en cuanto a sus efectos sobre el procedimiento disciplinario del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Sin embargo, por lo recogido en la actual regulación disciplinaria donde se remite a la ley de procedimiento administrativo, entendemos que dicha regulación disciplinaria debe adaptarse a los cambios que plantea la nueva ley PACA.

El **Real Decreto 33/1986** que regula el procedimiento disciplinario de los funcionarios, hace una remisión expresa a la Ley de Procedimiento Administrativo cuando señala en el **artículo 26** que, “La tramitación, comunicaciones y notificaciones se ajustarán a las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento administrativo”. (por lo que serán aplicables los Artículos 30, 31, 32, 33, y 40, 41, 43, 45 y 46 de la LPACA)

Igualmente en el Capítulo XIV del III Convenio Único “Régimen Disciplinario” del Personal Laboral, y en concreto el art 80.1 del Convenio que regula la Tramitación y Procedimiento Sancionador, hace una remisión expresa a la Ley de Procedimiento Administrativo: “Será de aplicación al procedimiento el régimen legal sobre derechos de los ciudadanos del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.



A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo electrónico, el procedimiento disciplinario del personal funcionario quedará afectado por lo dispuesto en la **Ley 39/2015 de LPACA**. Además, no olvidemos que el ámbito de aplicación de la nueva Ley es para todas las Administraciones Públicas y que en el caso de contradicción, su rango de ley prevalece sobre cualquier reglamento o Convenio Colectivo.

Esta ley sí introduce **novedades relevantes** que queremos reflejar, **en cuanto al procedimiento sancionador**.

- Se reducen los tiempos de tramitación de los expedientes sancionadores/disciplinarios. La regla general es que la resolución de incoación opere como “pliego de cargos” (hechos, calificación y posibles sanciones)- Art.64.2 b) LPACA). (Véase la diferencia con nuestro reglamento disciplinario. Después de la información reservada se decidía si se dictaba o no acuerdo de incoación de expediente sancionador en cuyo caso, y en el plazo máximo de 1 mes, el instructor formulaba el pliego de cargos, se lo notificaba al interesado y le concedía un plazo de 10 días para alegar, se practicaba la prueba en el plazo máximo de 1 mes, y volvía de nuevo el expediente al interesado o interesada. Después se formulaba propuesta de resolución y se le concedía un nuevo plazo de 10 días).
- Se consolida la abusiva praxis de que la falta de alegaciones ante la incoación del procedimiento determinará su conversión y funcionalidad como propuesta de resolución (osea, se sancionará con un puente de dos arcos: denuncia y sanción) [art.64.2 f. LPACA, apartado que no estaba en la Ley 30/92).
- Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 64 de LPACA: “Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados”. Con este nuevo apartado se confiere a la Administración de una nueva prerrogativa, antes nunca contemplada, para que pueda **incoar un procedimiento sancionador sin elementos de juicio suficientes**, lo que resulta contradictorio cuando la Administración no tiene plazo para realizar todas las actividades indagatorias y previas que quiera y que se explicaron en el art. 55 de esta nueva Ley.
- Cualquier procedimiento sancionador ha de respetar todas las garantías, porque es un ejercicio del poder punitivo que hay que controlar. No se pueden relativizar ideas como culpabilidad, tipicidad, proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador.

Una aportación, y que entendemos que es positiva, es que se aclara el **régimen de ejecutividad de las resoluciones sancionadoras** (art. 90.3): La resolución que ponga fin al procedimiento **será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa**, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la **resolución sea ejecutiva se podrá suspender cautelarmente si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa**. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

- a. Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
- b. Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:
  - 1º) No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
  - 2º) El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.





Se aclara que serán ejecutables cuando no quepa contra la resolución recurso ordinario en vía administrativa, apartándose así la referencia al fin de la vía administrativa del artículo 138.2 de la Ley 30/1992 que dejaba en el aire, por ejemplo, si la interposición de un recurso de reposición contra una resolución sancionadora impedía, o no, ejecutar la sanción.

Por otro lado, y dejando de lado el término podrá, que dará lugar a un sinfín de sentencias, bastará que la persona interesada manifieste a la Administración su intención de interponer recurso para (poder) acordarse la suspensión que se extenderá hasta:

1. Que el acto sea firme por no haberse interpuesto recurso.
2. Que, aún interponiéndose recurso, no se haya interesado en el mismo trámite la suspensión cautelar del acto sancionador.
3. Que el órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada (en el mismo trámite del recurso), supuesto en el que se estará a lo que la resolución judicial disponga.

En el art. 90.4 de la LPACA se vuelve a hacer mención a la acción de regreso o repetición patrimonial contra la empleada o empleado público responsable del art. 36 de la Ley 40/2015. Se podrá iniciar esta responsabilidad patrimonial aunque el empleado público recurra la sanción en vía judicial e incluso antes de que pudiese resolverse en vía penal. "Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer, implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa".

En el artículo 30 de la Ley 40/2015 se recoge la **prescripción de las infracciones y sanciones**, y los plazos son los mismos que señala el EBEP para sancionar al personal público. Se añade también un **nuevo supuesto de interrupción del plazo de prescripción de una sanción**, y es cuando se interpone recurso de alzada contra una resolución sancionadora y mientras la Administración desestima el recurso por silencio negativo, iniciándose de nuevo la prescripción una vez que ha transcurrido el silencio administrativo. "En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso".

Desaparece para el personal laboral el requisito previo de interponer reclamación previa en la vía civil y laboral cuando este personal denuncie a la Administración, y también se exceptúan distintos supuestos del requisito previo de intento de conciliación, antes de presentar demanda (ver Disposición final 3ª de la LPACA)

#### 4. Nuestras propuestas para abordar los déficits que plantea la ley de procedimiento administrativo.

Una vez que la ley ha entrado en vigor debemos explorar todas aquellas vías que nos permita el propio texto articulado para que, a través de la negociación/conflicto, podamos solventar muchas de las carencias que nos presenta la norma.

El propio texto establece que será en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración cómo las personas empleadas públicas de las Administraciones Públicas realizarán los trámites y actuaciones a través del procedimiento electrónico.

Por eso debemos introducir, dentro de nuestra agenda de negociación con la Administración Penitenciaria, ésta cuestión con el objeto de que vía negociación limitemos algunas de las acotaciones que establece ésta norma para las empleadas y empleados públicos.



Entre otras cuestiones debemos abordar:

- Qué materias y actuaciones respecto de las cuales las empleadas y los empleados públicos penitenciarios, por su condición, están obligados a tramitarse a través del procedimiento electrónico, excluyendo de las mismas, al menos, todo lo referente a los procedimientos disciplinarios y recursos en vía administrativa.
- En cuanto a las notificaciones, la Administración Penitenciaria tendrá que facilitar un correo corporativo abierto a todas sus empleadas y empleados públicos.
- Delimitar el carácter de las notificaciones vía electrónica y excluir de las mismas todas las referentes a los procedimientos disciplinarios y recursos en vía administrativa. En otro caso estaríamos dificultando el derecho a la defensa del personal empleado público de la Administración Penitenciaria.
- La Administración Penitenciaria facilitará los medios materiales a todo su personal, con el objeto de que pueda realizar actuaciones que le obliga esta ley en aquellas materias que le son propias por razón de su cargo.
- Formación suficiente para todo el personal público de la Administración Penitenciaria, con el objeto de superar la brecha digital.





## Informe sobre la situación actual de Instituciones Penitenciarias:

Análisis desde la perspectiva sindical de CCOO

Notas:



Notas:







**servicios a la ciudadanía**  
instituciones penitenciarias sae



[www.prisiones.ccoo.es](http://www.prisiones.ccoo.es)