

**A la atención del Sr. Presidente del Gobierno de España  
Don Pedro Sánchez Pérez-Castejón**

**Asunto: Solicitud de adscripción de Instituciones Penitenciarias al Ministerio de Justicia.**

Don José Ramón López, en calidad de Presidente de la Agrupación de los Cuerpos de la Administración de Instituciones Penitenciarias (**acaip**), sindicato mayoritario en el Sector y afiliado a la Unión General de Trabajadores (**UGT**), ante usted comparece y,

teniendo en cuenta la próxima organización de los departamentos ministeriales que tendrá que realizar al configurar el nuevo Gobierno, y la consiguiente promulgación de los Reales Decretos de Reestructuración y de Estructura Orgánica Básica de los diferentes departamentos ministeriales, que sustituyan a los actuales, en los que Usted, dentro de sus competencias creará, modificará o suprimirá los departamentos que considere, desde esta organización le queremos trasladar la siguiente petición para su consideración ante esta nueva etapa consistente en la **adscripción de las Instituciones Penitenciarias al Ministerio de Justicia.**

Respetando, que el ius puniendi es competencia exclusiva del Estado, **desde ACAIP-UGT DEMANDAMOS** considere la necesidad de ubicar el cumplimiento de las condenas, en el ámbito del Ministerio de Justicia, lo que entendemos sería una oportunidad de modernizar la Institución.

La ubicación de las prisiones bajo el manto del Ministerio del Interior no ha sido, en absoluto, una constante en España. Así, las prisiones civiles comenzaron a depender del Ministerio de Gracia y Justicia en el año 1887 y bajo dicha competencia permanecieron durante más de cien años.

En la dictadura franquista, se mantuvo esta ubicación y en el "Reglamento de los Servicios de prisiones de 1948, se establecía en su artículo 1 que "las Instituciones Penitenciarias que en este Reglamento se regulan, constituyen Centros destinados no sólo a la retención y custodia de los detenidos, presos y penados, sino también, y primordialmente, a realizar sobre ellos una labor transformadora y redentora con arreglo a los principios y orientaciones de la ciencia penitenciaria", para completarlo con su artículo tercero que indicaba que para la aplicación de este tratamiento recuperador las Prisiones dependientes del Ministerio de Justicia, a cargo del personal del Cuerpo Especial de Prisiones y bajo la Dirección General de dicho Cuerpo Especial, se dividirán en tres clases: Centrales, Provinciales y de Partido".

Durante el Gobierno de Felipe González Márquez, se decidió crear un Ministerio de Justicia e Interior. El artículo 1 del Real Decreto 1334/1994, de 20 de junio, de estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior, situó al mismo nivel a la entonces denominada Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, junto a la Secretaría de Estado de Justicia y a la Secretaría de Estado de Interior, dependiendo todas ellas del Ministro.

Fue en el primer Gobierno de José María Aznar en el que se rompió con la tradición española al atribuir al Ministerio del Interior de Mayor Oreja la competencia en materia penitenciaria. El RD 758/1996, de 5 de mayo, volvió a separar los Ministerios de Justicia y de Interior. Sin embargo, la estructura no reprodujo la situación anterior a la fusión. Así, el RD 765/1996, de 7 de mayo, determinó la estructura orgánica básica, entre otros, del Ministerio del Interior y asignándole la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dependiendo directamente del Ministro.

En el año 2004, la DGIP pasa a depender de la Subsecretaria del Ministerio del Interior y es mediante el RD 991/2006 de 8 de septiembre por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, por el que la DGIP pasa a depender directamente de la Secretaria de Estado de Seguridad. Es profundamente esclarecedora la explicación de su exposición de motivos que establece:

*“Así, en primer lugar, con el objeto de mejorar la eficacia y la actuación coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se suprimen las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil (con rango de Subsecretaría), unificando ambas en una nueva Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (con idéntico rango de Subsecretaría). Se trata de una reestructuración orgánica de gran entidad, dadas las dimensiones materiales, personales y funcionales, de las Direcciones Generales que se unifican, pero que, sin duda, permitirá llevar a cabo los cometidos encomendados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de una manera más integral, homogénea y coordinada, mejorando con ello la seguridad ciudadana y el resguardo de los derechos y libertades de los ciudadanos. En segundo lugar, en línea con este reforzamiento organizativo de los órganos departamentales con cometidos en materia de seguridad pública, se modifica la dependencia orgánica de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que sale del ámbito de la Subsecretaría para integrarse en el de la Secretaría de Estado de Seguridad. Con ello, se pretende englobar en el mismo nivel de decisión la política de seguridad pública, tanto desde una perspectiva policial, es decir preventiva o represiva, como desde un punto de vista penal y de reinserción social”*

Sin embargo, **la Ley Orgánica General Penitenciaria incardina las Instituciones Penitenciarias en el Ministerio de Justicia**, tal y como establece su art. 79: “corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia la dirección, organización e inspección de las instituciones que se regulan en la presente ley”, a efectos de garantizar el mandato constitucional de reeducación y reinserción social establecido en el

artículo 25,2. Sin embargo, como Usted bien conoce actualmente continuamos dentro del Ministerio del Interior y dependiendo de la Secretaria de Estado de Seguridad.

**La misma situación se produce en relación con el derecho comparado.** La norma que de manera más específica llama la atención sobre la actual ubicación de la Administración Penitenciaria en el ámbito del Ministerio del Interior es la Recomendación n. 71 de las Reglas Mínimas Europeas del Consejo de Europa (versión 2006), en su Título V sobre Dirección y Personal. Conforme a la misma:

**"Las prisiones deben estar bajo la responsabilidad de Autoridades Públicas y estar separadas de los Servicios del Ejército, de la Policía, y de la investigación criminal".**

En desarrollo de la anterior, la Recomendación n. 72 determina que:

**"1. Las prisiones deben estar gestionadas dentro de un marco ético que subraye la obligación de tratar a todos los internos con humanidad, respetando la dignidad inherente a todo ser humano.**

**2. El personal debe tener una idea clara del objetivo perseguido por el Sistema Penitenciario. La dirección ha de mostrar la vía a seguir para lograr eficazmente este objetivo.**

**3.- Los deberes del personal exceden los de simples guardianes, y deben tener en cuenta la necesidad de facilitar la reinserción de los internos en la sociedad al final de la condena, a través de un programa positivo de custodia y asistencia".**

Finalmente, la Recomendación n. 90, establece en su apartado primero que:

**"Las Autoridades Penitenciarias deben informar continuamente al público del papel que juega el sistema penitenciario y del trabajo que realiza su personal, de manera que se transmita mejor la importancia de su contribución a la sociedad".**

**Y desde la esfera doctrinal, se incide todavía más en esta situación.** La propuesta que se presenta no sólo cuenta con la regulación legal de las normas internacionales y nacionales, tal como hemos indicado, sino que diversos estudios respaldan la línea de actuación política que se propone. Entre ellos, destaca especialmente por su relevancia internacional el realizado por Andrew Coyle en seno del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios del King's College London<sup>1</sup>.

En primer lugar, el estudio, define como contexto previo de su análisis, la necesidad de profesionalidad del Cuerpo de Funcionarios de Prisiones, en términos muy similares a los

---

<sup>1</sup> COYLE, A., *La Administración Penitenciaria en el contexto de los DD.HH. Manual para el personal penitenciario*, 2ª Ed, Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, King's College London, 2009.

destacados por la Recomendación n. 72.3 de las Reglas Mínimas Europeas y por los arts. 71 LOGP y 73 RP. En concreto:

**"Los miembros del personal penitenciario de primera línea deben comprender que no son solamente guardias, cuya tarea exclusiva es privar a las personas de su libertad. Tampoco son vigilantes, cuya tarea es imponer más castigos de los que ya han sido impuestos por las autoridades judiciales. En cambio, tienen que combinar un papel de custodios con un papel educativo y reformativo. Eso requiere mayor talento personal y aptitudes profesionales"**<sup>2</sup>.

En segundo lugar, de manera concreta el estudio especifica la necesidad de que los funcionarios de prisiones conformen un cuerpo civil no policial, en los siguientes términos:

**"Un servicio civil. No policial.** En lo que respecta a la separación de funciones, es importante que exista una clara separación organizativa entre la policía y el servicio penitenciario. Normalmente, la policía es responsable de investigar los delitos y de arrestar a los delincuentes. Una vez que una persona ha sido detenida o arrestada, deberá ser presentada a la mayor brevedad posible ante la autoridad judicial y, si ésta así lo decide, quedar en prisión preventiva bajo la custodia del servicio penitenciario. En muchos países, la administración de la policía está bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior, y la administración penitenciaria es responsabilidad del Ministerio de Justicia. **Éste es uno de los métodos para garantizar la separación de poderes y de subrayar la estrecha vinculación que debe existir entre la autoridad judicial y el sistema penitenciario (...).**

**En consecuencia, España es una rara avis dentro del derecho comparado europeo, al ser el único país que incumple los preceptos transcritos.** Del estudio comparativo realizado, los principales países europeos, representantes de tradiciones jurídicas diferentes y en situaciones históricas y políticas particulares y distintas, respetan la norma anterior. En concreto y entre otros: Francia, Alemania, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Italia y Portugal. Lo más raro, lo más incomprensible consiste en que dentro del mismo Estado, con el mismo sistema judicial y la misma tradición jurídica, dispongamos de dos ubicaciones diferentes del Sistema Penitenciario: en Cataluña, que tiene asumidas las competencias, se incluyen en el Departament de Justicia, y en el resto del Estado en el Ministerio del Interior.

Esta adscripción **supone homologar nuestro sistema con el de la TOTALIDAD de países de nuestro entorno:** en todos los países del Consejo de Europa, las Prisiones están incardinadas dentro del Ministerio de Justicia, encontrando como excepciones únicamente a España y Hungría. Y, además, permite unificar internamente una diferenciación que no tiene ninguna justificación.

---

<sup>2</sup> COYLE, A., 2009, p. 16.

Por lo tanto, consideramos que el momento actual permite dar un nuevo impulso al mandato constitucional de reeducación y reinserción, habiendo cambiado sustancialmente las condiciones que en 1996 llevaron al Gobierno a ubicar Instituciones Penitenciarias en el Ministerio del Interior.

Desde ACAIP-UGT consideramos que nuestro servicio fundamental a la Sociedad sin duda se verá reforzado ubicando directamente la ejecución penal dentro del mismo Ministerio del que depende la imposición de las penas privativas de libertad y las medidas alternativas. Se trata de nuestro sitio natural y en el que mejor podemos realizar nuestra labor, apartados de otro tipo de focos que distorsionan nuestra naturaleza y cometidos.

Sin otro particular quedo a su disposición en Madrid a 10 de enero de 2020.



José Ramón López

Presidente  UGT