



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CONCESIÓN DE AYUDAS ASISTENCIALES A PERSONAS INTERNAS EN PRISIÓN, LIBERADAS CONDICIONALES Y FAMILIARES DE AMBAS, AYUDAS PARA REALIZACIÓN DE SALIDAS PROGRAMADAS Y TERAPÉUTICAS, RECOMPENSAS E INCENTIVOS PARA PERSONAS INTERNAS EN PRISIÓN.

108/2023 IL - DDLCN
DNCG_DEC_2407/23_10

I.- ANTECEDENTES.

Por el Departamento de igualdad, justicia y políticas sociales se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de decreto enunciado en el encabezamiento.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 11.2, b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 15-1, c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

El expediente de elaboración del decreto ha sido dado de alta en el aplicativo Tramitagune con el número DNCG_DEC_2407/23_10, y, conforme a lo establecido en el artículo 11.3 del Decreto 144/2017, se

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



incluye el expediente completo de la iniciativa. Así, la documentación que obra en el expediente es la siguiente:

- 1.-Orden, de 14 de septiembre de 2023, de la Consejera de igualdad, justicia y políticas sociales por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del decreto.
- 2.-Borrador del proyecto de decreto.
- 3.-Orden, de 25 de septiembre de 2023, de la Consejera de igualdad, justicia y políticas sociales de aprobación previa del proyecto de decreto.
- 4.- Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto.
- 5.- Memoria justificativa del proyecto de decreto.
- 6.- Informe de la Dirección de normalización lingüística de las administraciones públicas.
- 7.-Orden de aprobación previa del borrador inicial del anteproyecto de Ley, por la que se resuelve la continuación de su procedimiento de elaboración

Por ello, podemos afirmar que el expediente está formado por los documentos prevenidos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (artículo 12 y siguientes).

II.- LEGALIDAD.

A.- Análisis competencial.

El Estatuto de autonomía de 1979 prevé en el artículo 12 diversas materias a las que se atribuye a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado, siendo una de ellas la penitenciaria (art. 12.1).

Asimismo, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en su artículo 10.14 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos penitenciarios conforme a la legislación general en materia penitenciaria

Así, la atribución de la competencia ejecutiva parte de la limitación establecida en el art. 149.6 de la CE de 1978, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre **legislación penitenciaria**.

La doctrina constitucional al respecto es clara: la STC 104/1988, de 8 de junio, que resolvió un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco, parte de la interpretación material del término “legislación” en lo que se refiere el art. 149.1.6) de la CE cuando reserva al Estado la competencia exclusiva en legislación penitenciaria, del cual deriva la inclusión del poder de dictar reglamentos ejecutivos en desarrollo de la ley, y eso constituye un título suficiente para que el Estado regule in toto la materia.

En la sentencia, con respecto a los deberes de colaboración, el TC los fundamenta en que todas las instituciones penitenciarias integran un sistema único: *“todas las Instituciones Penitenciarias se integran en un sistema único, y, además, realizan una actividad administrativa que constituye un instrumento al servicio de otros fines, de la aplicación de un Derecho Penal único y de la ejecución de decisiones judiciales en materia penal, y están implicadas también otras autoridades, tanto gubernativas del Estado en relación con la seguridad pública (art. 149.1.29) CE) como los órganos del Poder Judicial”*

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 103/1999, la competencia de legislación se debe entender en sentido material, referida no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los

reglamentos ejecutivos e incluso a las circulares, si tienen naturaleza normativa.

Esta interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional condiciona, como vamos a ver, el contenido de las **competencias ejecutivas** que corresponden a la Comunidad Autónoma.

Así, las competencias de ejecución de la legislación estatal, abarcaría *“todos los actos aplicativos, esto es, la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que estos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa”* (STC 103/1999, FJ 4). En este mismo sentido, en la STC 51/2006 el Tribunal sostenía que *“en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal”* (FJ 4).

En definitiva, la concepción que el Tribunal Constitucional sostiene sobre el término “legislación”, integra también los reglamentos de ejecución, por lo cual rechaza que de las competencias ejecutivas autonómicas se derive una potestad reglamentaria de alcance general. De acuerdo con la citada doctrina, la potestad reglamentaria autonómica quedaría limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

Las competencias estatutarias han sido efectivamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Euskadi con efectos desde el 1 de octubre de 2021 en virtud del Real Decreto 474/2021, de 29 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la

Comunidad Autónoma del País Vasco sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria, y el Decreto 169/2021, de 6 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-CAPV, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de funciones y servicios sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma del País Vasco asume, en el ámbito de sus competencias, la gestión de las prestaciones en el ámbito penitenciario de la educación, la acción social, el trabajo penitenciario, la formación ocupacional, la inserción sociolaboral, la promoción de actividades culturales y deportivas, la coordinación de programas de intervención de organizaciones no gubernamentales y las actividades de prevención, tratamiento y rehabilitación de drogodependencias.

Finalmente, el artículo 13.1.f) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, atribuye al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, lo referente a los *“establecimientos penitenciarios, en especial su organización, funcionamiento y ejecución de la legislación penitenciaria, asumiendo el ejercicio de las facultades que esta atribuya a los órganos centrales de la Administración penitenciaria”*.

B.- Análisis de la naturaleza y rango del proyecto.

Teniendo en cuenta el concepto de disposición normativa de carácter general contenido en el artículo 3. 1 de la Ley 6/2022, de 30 de

junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, (*“a los efectos de esta ley, se entienden por disposiciones normativas de carácter general las que, (...) contienen normas jurídicas que innovan el ordenamiento jurídico, sirviendo de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o indeterminado”*) y el objeto del proyecto, (regulación de la concesión de ayudas) es evidente que el mismo tiene la naturaleza de disposición de carácter general.

A este respecto ya hemos comentado que el expediente ha incluido los documentos prevenidos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Conforme a lo anterior, la decisión de que el rango normativo del texto propuesto sea el de decreto, es conforme a derecho. Así, el artículo 60.1 de la Ley 7/1981, de Gobierno establece que *“adoptarán la forma de Decreto: Las disposiciones administrativas de carácter general y, en su caso, los acuerdos del Gobierno, que serán firmados por el Lehendakari y por el Consejero o Consejeros a quienes corresponda la propuesta”*.

C.-Análisis de legalidad del contenido

c.1 Parámetros de legalidad.

El objeto del proyecto es aprobar las bases reguladoras de concesión tanto de subvenciones para ayudas asistenciales a internos en prisión, liberados condicionales y familiares de ambos colectivos, como de ayudas para la realización de salidas programadas, terapéuticas y concesión de premios y recompensas para los internos en prisión en el ámbito de competencias de Euskadi.

Por ello, y atendiendo ya al contenido del proyecto, con carácter introductorio debemos hacer referencia a que, dado que el presente proyecto normativo tiene naturaleza de disposición de general, tenemos que encajarlo en los siguientes parámetros de derecho administrativo económico:

- Ley 15/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023.
- El Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En segundo lugar, los parámetros de legalidad en la materia penitenciaria están constituidos por la normación del Estado: no sólo por la Ley orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria (en adelante, LOGP), sino también el Reglamento penitenciario aprobado por el Real decreto núm. 190/1996, de 9 de febrero (en adelante, RP). Como hemos expuesto, ambas normas se consideran parte integrante de la “*legislación penitenciaria*” competencia del Estado.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la doctrina constitucional que hemos expuesto, el bloque normativo estatal está integrado por ambas normas y son de aplicación directa en todo el territorio del Estado, hay que examinar el respeto de la citada normativa a la hora de elaborar el proyecto normativo.

El artículo 79 de la LOGP dispone que corresponden, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus respectivos Estatutos, la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente

gestión de la actividad penitenciaria, y la dirección, organización e inspección de las instituciones que se regulan en aquélla.

Además, estableció en su disposición transitoria segunda que, en el desarrollo reglamentario de la misma, se deben tener en cuenta las previsiones que, con relación a la Administración penitenciaria, puedan incluir los Estatutos de Autonomía (que ya hemos citado en el caso de la CAPV).

El Reglamento Penitenciario, por su parte, determina, en su artículo 1.1, su ámbito de aplicación: *“El presente Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, regula la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad, así como el régimen de los detenidos a disposición judicial y de los presos preventivos, siendo de aplicación directa en todo el territorio del Estado”*.

De todos modos, el art. 1.2 hace una excepción con respecto a los apartados del Reglamento dedicados a la organización, donde reconoce su carácter de derecho supletorio en relación con las normas que dicten las comunidades autónomas que ejerzan competencias ejecutivas: *“No obstante, en aquellas Comunidades Autónomas que ejerzan competencias de ejecución de la legislación penitenciaria estatal, en virtud de su potestad de autoorganización, será de aplicación supletoria lo dispuesto en aquellos preceptos de los Títulos XI y XII que regulan cuestiones organizativas o relativas al régimen económico-administrativo de los establecimientos penitenciarios, así como aquellas disposiciones contenidas en otros Títulos que regulan aspectos de la misma naturaleza”*.

c.2. Examen del contenido.

En primer lugar, las subvenciones que el proyecto instrumentaliza se encuadran dentro de las se refiere el apartado b) del número 2 del artículo 22 de la Ley General de Subvenciones de 17 de noviembre: *“Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa”*.

Las ayudas están dotadas de crédito suficiente, toda vez que cuentan para el 2023 con una partida incluida en la Ley de Presupuestos Generales de la CAV por importe de 18.000 euros denominada *“Transferencia a familias para atención de los internos, liberados y familiares”* (10 1413 13 451 22/0569).

En segundo lugar, respecto al contenido material del proyecto, la regulación propuesta contiene veinte artículos y una disposición final (entrada en vigor).

Como ya hemos expuesto, el proyecto tiene por objeto establecer el régimen y procedimiento por el cual se concederán determinadas ayudas asistenciales a los internos en los centros penitenciarios de Euskadi, liberados condicionales y sus familiares. En particular, en los artículos 4 a 10 se contienen las ayudas.

Se trata de ayudas que vienen establecidas en la Ley Orgánica 1/1979 de 26 de septiembre, General Penitenciaria y en el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, para impulsar y favorecer el tratamiento penitenciario y los procesos de inserción social de los privados de libertad.

Como hemos afirmado, la Administración penitenciaria es única, por lo que la existencia de dichas ayudas debe mantenerse en Euskadi

después de la transferencia de competencias, que es lo que pretende el proyecto normativo. Por eso, debemos examinar la adecuación del proyecto al bloque normativo estatal de legislación penitenciaria.

-Artículo 4 del proyecto (Ayudas asistenciales): La LOGP (art. 74) establece que la administración penitenciaria, a través de sus órganos, prestará a los internos, a los liberados condicionales o definitivos y a los familiares de unos y otros la asistencia social necesaria.

Artículo 5 del proyecto (Ayudas a la excarcelación). En el momento de la excarcelación de la persona reclusa, si esta careciese de medios económicos, se le facilitarán los necesarios para llegar a su residencia y subvenir a sus primeros gastos (artículo 17.4 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.)

Artículo 6 del proyecto. (Ayudas para gastos de documentación): Con la finalidad de propiciar la plena inserción de los internos, como uno de los mandatos fundamentales de la Ley, así como para que puedan acceder a los recursos sociales generales, y para que puedan volver a su entorno social de origen (artículo 17.4 de la Ley Orgánica General Penitenciaria), es necesario dotarles de la documentación exigible, Documento Nacional de Identidad o Pasaporte (súbditos extranjeros) como asistencia social necesaria.

Artículo 7 del proyecto (Ayudas para afrontar gastos funerarios y sepelio): El abono de gastos funerarios de internos fallecidos tiene encaje en el artículo 74 LOGP.

Artículo 8 del proyecto (Ayudas para la realización de salidas programadas y salidas terapéuticas para actividades específicas de tratamiento): Las salidas programadas como actividades específicas de tratamiento, están destinadas a aquellos internos que ofrezcan garantías

de hacer un uso correcto y adecuado de las mismas. (artículo 114 del Reglamento Penitenciario). Las salidas terapéuticas se prevén para internos sujetos a medidas de seguridad (artículo 96 del Código Penal), que se encuentren internados en Centros Penitenciarios, cuyo tratamiento las requiere

Artículo 9 del proyecto (Recompensas, en general): El artículo 46 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 263 del Reglamento Penitenciario disponen que serán estimulados mediante un sistema de recompensas los actos que pongan de manifiesto buena conducta, espíritu de trabajo, sentido de la responsabilidad en el comportamiento de los internos y en las actividades organizadas del establecimiento.

Artículo 10 del proyecto (Incentivos a la formación de Aukerak): Se configura un sistema de incentivos o recompensas al aprovechamiento de la formación proporcionada por Aukerak, la Agencia vasca de Inserción social, que sigue unos criterios reglados y tasados conforme a un baremo que atiende al número de horas de formación, la superación del porcentaje de asistencia y el éxito formativo o evaluación positivo de la formación, además de disponer de un procedimiento singular de concesión con respecto a otras recompensas o ayudas.

Así, el capítulo III del Reglamento Penitenciario recoge la necesidad de realizar actividades educativas, formativas, socioculturales y deportivas en los Centros Penitenciarios. En su artículo 131 dispone que se programarán las más adecuadas para conseguir el desarrollo integral de los internos, promoviendo la máxima participación entre los mismos. La participación en esas actividades podrá dar lugar a la concesión de premios en metálico (recompensas).

Asimismo, el artículo 189 del Reglamento Penitenciario posibilita una programación general de actividades rehabilitadoras, así como

programas individuales de rehabilitación para cada paciente, en concordancia con el artículo 68.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Así, podemos concluir que la regulación contenida en el proyecto de decreto tiene perfecto encaje en la legislación penitenciaria. De hecho, no varía la preexistente en la Orden ministerial 3688/2007, de 30 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de ayudas asistenciales a internos en prisión, liberados condicionales y familiares de ambos y de ayudas para la realización de salidas programadas, terapéuticas y concesión de premios y recompensas para los internos en prisión, que ha sido objeto de aplicación supletoria en los centros penitenciarios vascos desde que se ha producido el traspaso competencial, en ausencia de normativa propia.

Solamente se han variado en algún caso las cuantías de referencia (se eleva la cuantía máxima de las ayudas asistencial a 400 euros, el máximo del dinero de bolsillo para el viaje en caso de excarcelación a 50 euros/día y por pernocta hasta 40 euros; los gastos funerarios hasta un máximo de 3.000 euros, contemplando la posibilidad de rebasar tal cifra máxima por motivos humanitarios).

Asimismo, respecto a los gastos derivados de salidas programadas no se fija un importe máximo por interno, como hacía la norma estatal, sino que se asienta el criterio de que se sufragan de oficio todos los gastos que ocasiona su organización.

El resto del proyecto establece las bases reguladoras propias para concretar los requisitos, beneficiarios, procedimiento (artículo 11 a 13), órganos de instrucción y de resolución (artículos 12 y 13), recursos (artículo 14), forma de pago (artículo 15), obligaciones de los beneficiarios (artículo 16), justificación (artículo 17), control y seguimiento (artículo 18),

responsabilidad (artículo 19) y procedimiento de reintegro (artículo 20), aspectos, todos ellos, que entran dentro de las cuestiones que la Comunidad Autónoma puede normar conforme a sus competencias de ejecución de la legislación penitenciaria estatal en virtud de su potestad de autoorganización.

c.3 Técnica normativa.

Por otra parte, debemos hacer una serie de observaciones respecto a la técnica de redacción, ya que se han utilizado de forma indebida formas de grafía que representan convencionalmente palabras o conceptos de manera sintética, para evitar su escritura completa, como los acrónimos (“CP”, “RP”) o las abreviaturas (“Dpto”).

A este respecto, se debe recordar lo que indican las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el día 11 de julio de 2023:

“88. Uso específico de siglas y acrónimos

“El uso de las siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación

De cualquier forma, las alusiones que se efectúen a disposiciones normativas, denominación de organismos oficiales, (de manera especial si es la

primera vez que aparecen en el texto) deberán realizarse con su denominación oficial íntegra, conforme a las directrices anteriores, adoptando en todo caso un criterio uniforme en todo el texto “

De acuerdo con lo anterior, deben modificarse los artículos correspondientes.

Finalmente, hemos de recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común fue derogada por Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con ello, la referencia que se incluye a la misma en el artículo 19 del proyecto, así como la referencia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deben ser eliminadas y sustituidas por la ley vigente.

III. CONCLUSION.

Una vez atendidas las observaciones de técnica normativa señaladas, puede continuarse con la tramitación del expediente de elaboración del proyecto normativo.

Se emite informe favorable, que someto a otro mejor fundado en derecho, en Vitoria- Gasteiz, en la fecha de su firma digital.