

ALA COMISIÓN DE INTERIOR

La Ponencia encargada de redactar el Informe sobre la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica el artículo 80 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, para reconocer, a efectos legales, el carácter de agentes de la autoridad a los funcionarios de Instituciones Penitenciarias (núm. expte. 122/88), integrada por los Diputados D. Fernando De Rosa Torner (GP), D. Carlos García Adanero (GP), Dña. Ana Belén Vázquez Blanco (GP); D. José Luis Aceves Galindo (GS), Dña. María Araceli Poblador Pacheco (GS), D. David Serrada Pariente (GS); D. David García Gomis (GVOX), D. Ignacio Gil Lázaro (GVOX); D. Lander Martínez Hierro (GSUMAR), D. Enrique Fernando Santiago Romero (GSUMAR); Dña. Pilar Vallugera Balañà (GR); Dña. Marta Madrenas i Mir (GJxCAT); D. Jon Iñarritu García (GEH-Bildu); D. Mikel Legarda Uriarte (GV (EAJ-PNV)) y D. Alberto Catalán Higuera (GMx) ha estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento, elevan a la Comisión el siguiente:

INFORME

La Ponencia propone a la Comisión la aceptación de la enmienda transaccional nº 1 a las enmiendas números 16 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), y 17 y 18 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que son retiradas por sus respectivos grupos parlamentarios.

Asimismo, la Ponencia propone la aceptación de las observaciones técnicas realizadas por el Letrado de la Comisión y le encomienda la revisión del texto para mantener su coherencia respecto de la enmienda transaccional aceptada.

Palacio del Congreso de los Diputados a 19 de mayo de 2026.

Fernando De Rosa Torner

Carlos García Adanero

Ana Belén Vázquez Blanco

José Luis Aceves Galindo

María Araceli Poblador Pacheco

David Serrada Pariente

David García Gomis

Ignacio Gil Lázaro

Lander Martínez Hierro

Enrique Fernando Santiago Romero

Pilar Vallugera Balaña

Marta Madrenas i Mir

Jon Iñarritu García

Mikel Legarda Uriarte

Alberto Catalán Higuera

ANEXO

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO **OCHENTA** DE LA LEY ORGÁNICA 1/1979, DE 26 DE SEPTIEMBRE, GENERAL PENITENCIARIA PARA RECONOCER, A EFECTOS LEGALES, EL CARÁCTER DE AGENTES DE LA AUTORIDAD A LOS FUNCIONARIOS DE LA **ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA** (ANTES DENOMINADA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA 1/1979, DE 26 DE SEPTIEMBRE, GENERAL PENITENCIARIA, PARA RECONOCER, A EFECTOS LEGALES, EL CARÁCTER DE AGENTES DE LA AUTORIDAD A LOS FUNCIONARIOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS) (122/88)

Exposición de motivos

La realidad penitenciaria y las diferentes respuestas habidas en el ámbito judicial respecto de la consideración de la condición de agente de la autoridad de los funcionarios y funcionarias penitenciarias, hace necesario mejorar y clarificar este aspecto legal.

El ser declarados agentes de la autoridad, dará seguridad jurídica al trabajo que realizan y evitará que se dicten decisiones judiciales dispares.

De igual modo, resulta necesario dotar a sus manifestaciones e informes de relevancia probatoria, pudiendo ser considerados como suficientes para adoptar la resolución que proceda, excepto prueba en contrario, en los procedimientos disciplinarios regulados en esta Ley.

Ambos aspectos fundamentan la reforma del apartado **dos** del artículo ochenta.

Así mismo, se propone añadir un nuevo apartado **cinco** al artículo **ochenta**, que recoja una precisión dirigida a garantizar el principio de indemnidad en toda su dimensión, para que este no quede en un plano meramente teórico, imponiendo a la Administración la obligación de resarcir a los funcionarios penitenciarios en los supuestos de daños materiales o personales sufridos como consecuencia del desempeño de su actividad profesional, siempre que no haya mediado dolo, negligencia o impericia grave.

Las reclamaciones indemnizatorias por los daños sufridos por los empleados públicos al servicio de la Administración Penitenciaria con ocasión o como consecuencia del ejercicio de sus funciones durante el desempeño del servicio, encuentran su fundamento tanto en el deber de protección que la Administración tiene hacia los empleados públicos, previsto en el artículo 63.1 del Decreto 315/1964 de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, como en el derecho que los empleados públicos tienen al recibo de indemnizaciones correspondientes por razón del servicio, según el artículo 23.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ambas en vigor, por la Disposición Final cuarta.3, en relación con la Disposición Derogatoria Única del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

La responsabilidad de la Administración Pública tiene, básicamente, dos grandes manifestaciones, atendiendo a la naturaleza de la vinculación que une al perjudicado con la propia Administración:

— La responsabilidad por daños causados a los administrados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que, fundamentada en el artículo 106.2 de la Constitución Española, viene regulada en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

— El deber indemnizatorio de los daños y perjuicios sufridos por sus empleados y servidores con ocasión o como consecuencia del ejercicio de los cometidos profesionales de éstos.

— El deber de resarcimiento, como queda ya reflejado, tiene su fundamento en el artículo 63.1 del Decreto 315/1964 de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

Es por tanto claro que la cuestión que nos ocupa debe ser resuelta a la luz del principio de indemnidad; en este sentido, el Consejo de Estado (vid. Dictamen 522/91), ha señalado que quien sufre por causa de su actuación pública, o con ocasión de ella, un daño, sin mediar dolo o negligencia por su parte, debe ser resarcido «por causa que se localiza en la propia concepción y efectos de los que es el ejercicio de una función pública».

No se trata, por tanto, tal y como se recoge en el Dictamen 538/1996 de fecha 30 de mayo de 1996 del Consejo de Estado, «de la responsabilidad patrimonial de la Administración frente al común de los ciudadanos por los daños producidos en la gestión de los servicios públicos, sino del resarcimiento de daños sufridos por un funcionario en el ejercicio de las funciones encomendadas; es un daño infligido por un particular a la Administración, pero que ésta sufre en la persona de su funcionario y que por ello, no llega a **experimentar en sí misma**» (Dictamen 43.925, de 14 de enero de 1982).

Este Consejo de Estado ha venido afirmando que en materia de funcionarios públicos rige el principio de indemnidad, de modo que quien sufra un daño por causa de su actuación pública o con ocasión de ella, sin mediar dolo y negligencia por su parte, debe ser resarcido por causa que se localiza en la propia concepción y efectos del ejercicio de la función pública (Dictamen 522/91, de 23 de mayo de 1991). También ha dicho que el funcionario no debe soportar, a su costa, un daño generado en el seno de la relación funcional, y que no tenga su causación material en culpa atribuida al propio funcionario (Dictamen 51051, de 29 de septiembre). En estos casos las indemnizaciones de los funcionarios frente a la Administración se definen en sustancia en el régimen propio de la relación funcional (Dictamen 51.051, de 29 de octubre de 1988).

Esta situación que se plantea también en otros colectivos susceptibles de sufrir daños materiales y personales como consecuencia del ejercicio de sus funciones, caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin embargo, no presentan la misma problemática en la práctica por cuanto las normas reguladoras de los mismos prevén expresamente la obligación de la Administración de indemnizarles por aquéllos, circunstancia que, hasta ahora, no existía en relación con los empleados penitenciarios y que determinaba que éstos quedaran en la práctica totalmente desprotegidos cuando, como consecuencia de la insolvencia del interno responsable civil, advertían que no obstante haber sufrido daños en el seno de la relación profesional que les unía a la Administración y sin haber mediado por su parte dolo o culpa, aquélla no asumía el pago de las indemnizaciones puesto que, ante la ausencia de norma expresa que diera a tal posibilidad cobertura legal, se venía exigiendo la condena expresa de la Administración como responsable civil subsidiario.

Sobre este particular se ha pronunciado también la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en informe de 11 de diciembre de **2018**.

A su vez, se propone la inclusión de un nuevo apartado **seis** en el artículo ochenta para prever ciertas garantías necesarias en los supuestos en los que los funcionarios y funcionarias penitenciarios sean ingresados en prisión, en el sentido de aseguramiento de su separación de otro tipo de internos e internas.

Por último, de adiciona un nuevo apartado siete para hacer extensible al personal laboral al servicio de la administración penitenciaria lo previsto en los apartados cinco y seis.

Artículo único. Se modifican los apartados **dos** y **tres** y se adicionan **tres** nuevos apartados **cinco, seis y siete**, en el artículo **ochenta** de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, que queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo ochenta.

Uno. Para el desempeño de las funciones que le están encomendadas, la administración penitenciaria contará con el personal necesario y debidamente cualificado.

Dos. Los funcionarios **de la administración penitenciaria en el ejercicio de su cargo** tendrán la condición de **agentes de la autoridad**, con los derechos, deberes e incompatibilidades regulados por la legislación general de funcionarios civiles de la Administración **General del Estado o de la Comunidad Autónoma de la que dependan**.

En el ejercicio de sus funciones se atenderá al principio de imparcialidad, de conformidad con las normas constitucionales y **el texto** refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, **aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre**, teniendo a todos los efectos legales el carácter de **agentes de la autoridad** y pudiendo identificar tal condición por su número de registro profesional, en procesos administrativos y judiciales que sean consecuencia de su actividad profesional.

En los procedimientos disciplinarios sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, los informes emitidos por los funcionarios **de la administración penitenciaria** en el ejercicio de sus funciones, que hubiesen presenciado los hechos, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.

Tres. La selección y la promoción profesional de los funcionarios **de la administración penitenciaria** se **ajustará a lo previsto en la normativa vigente en materia de función pública**.

Cuatro. Antes de iniciar su actividad, los funcionarios **de la administración penitenciaria** deberán recibir la formación específica, tanto teórica como práctica, en el **centro que reglamentariamente se determine por la Administración General del Estado o por la Comunidad Autónoma de la que dependan**.

Cinco (antes seis). La Administración deberá resarcir económicamente a los funcionarios **de la administración penitenciaria** cuando sufran daños personales o materiales en acto o con ocasión del servicio, sin mediar por su parte dolo, **culpa o negligencia** grave, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Seis (antes cinco). En los procedimientos penales seguidos contra funcionarios **de la administración penitenciaria**, se garantizará su separación del resto de los **detenidos en caso de detención, así como la separación de otros reclusos** en el supuesto de ser ingresados en prisión y en los traslados bajo custodia, **todo ello** con el fin de salvaguardar su integridad física.

Siete (nuevo). Con el fin de garantizar la seguridad y la protección de todas las personas que desarrollan su labor en los centros penitenciarios, el personal laboral al servicio de la administración penitenciaria, en el ejercicio de sus funciones, gozará de la misma protección penal que el personal funcionario y les será de aplicación lo previsto en los apartados cinco y seis».

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley.

Disposición final primera. Título competencial.

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.^a y 18.^a de la Constitución, que **atribuye** al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación penitenciaria y de las bases del régimen estatutario de sus funcionarios, así como sobre la legislación básica sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, respectivamente.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».