

TEMA 33: LOS SERVICIOS DE COCINA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS: SISTEMAS DE GESTIÓN. PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN ECONOMICA-ADMINISTRATIVA DE LOS GASTOS DE ALIMENTACIÓN

1- LOS SERVICIOS DE COCINA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS: SISTEMAS DE GESTIÓN.

1.1- REGULACIÓN LEGAL

De acuerdo con la Ley Orgánica 1/97, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en su artículo 21.2, la Administración Penitenciaria proporcionará a los internos una alimentación controlada por el médico, convenientemente preparada y que responde en cantidad y calidad a las normas dietéticas y de higiene, teniendo en cuenta su estado de salud, la naturaleza de su trabajo y, en la medida de lo posible, sus convicciones filosóficas y religiosas. Los internos dispondrán de agua potable a todas horas.

Asimismo el Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, en su artículo 300, dispone que los servicios de economato, de cocina y de cafetería, podrán ser gestionados por:

- La propia Administración Penitenciaria.
- El Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, bajo la fórmula de taller productivo .
- Empresas externas adjudicatarias por contrato administrativo de servicios.

En el supuesto de que el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias gestione el servicio de cocina mediante la fórmula de taller productivo, la provisión de víveres para elaborar las raciones se efectuará bajo la responsabilidad del citado Organismo.

Igualmente el Reglamento Penitenciario establece, en su artículo 305.2, que cuando el economato, la cafetería o la cocina sean gestionados por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, mediante la fórmula de taller productivo, los servicios auxiliares o mecánicos de los mismos desempeñados por internos, tendrán la naturaleza de relación laboral especial penitenciaria.

Cuando el economato, la cafetería o la cocina sean gestionados por una empresa externa adjudicataria del servicio, ningún interno podrá desempeñar servicios auxiliares o mecánicos en los mismos, salvo cuando la proposición económica de la empresa adjudicataria contenga expresamente la previsión de la contratación laboral común de internos, en cuyo caso todas las obligaciones empresariales derivadas del contrato de trabajo serán satisfechas por la empresa adjudicataria.

En virtud de lo anterior los servicios de cocinas en los centros penitenciarios se pueden gestionar:

- Por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- Por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.
- Empresas externas mediante un contrato administrativo de servicios.

1.2 SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad los servicios de cocina se gestionan, en la mayoría de los Centros Penitenciarios, mediante gestión parcial del Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias bajo la fórmula de taller productivo, excepto:

- En Centros Penitenciarios a amortizar.
- Centros de peculiaridad regimental (psiquiátricos) o pequeño tamaño.
- Centros afectados por un régimen foral especial.
- Centros donde la cocina está gestionada por empresas externas.

En este sentido la gestión de los servicios de cocina en los diferentes Centros Penitenciarios se realiza del siguiente modo:

Nº	CENTRO PENITENCIARIO	GESTIÓN
1	A LAMA	OATPP
2	ALBACETE	OATPP
3	ALBOLOTE	OATPP
4	ALCALÁ DE GUADAIRA	OATPP
5	ALCAZAR DE SAN JUAN	OATPP
6	ALGECIRAS	OATPP
7	ALICANTE CUMPLIMIENTO	OATPP
8	ALICANTE PSIQUIÁTRICO	DGIIPP
9	ALMERÍA	OATPP
10	ARRECIFE DE LANZAROTE	OATPP
11	AVILA	OATPP
12	BADAJOS	OATPP
13	BILBAO	OATPP
14	BONXE	OATPP
15	BURGOS	OATPP
16	CÁCERES I	OATPP
17	CÁCERES II	OATPP
18	CARTAGENA	OATPP
19	CASTELLÓN	OATPP
20	CEUTA	OATPP
21	CÓRDOBA	OATPP
22	CUENCA	DGIIPP
23	DAROCA	OATPP
24	DUEÑAS	OATPP

Nº	CENTRO PENITENCIARIO	GESTIÓN
25	EL DUESO	OATPP
26	HERRERA	OATPP
27	HUELVA	OATPP
28	HUESCA	OATPP
29	IBIZA	OATPP
30	JAÉN	OATPP
31	JEREZ	OATPP
32	LAS PALMAS	EMPRESA
33	LEÓN	OATPP
34	LOGROÑO	OATPP
35	MADRID I	OATPP
36	MADRID II	OATPP
37	MADRID III	OATPP
38	MADRID IV	OATPP
39	MADRID V	OATPP
40	MADRID VI	OATPP
41	MÁLAGA	OATPP
42	MELILLA	OATPP
43	MONTERROSO	OATPP
44	MURCIA	OATPP
45	NANCLARES	OATPP
46	OCAÑA I	OATPP
47	OCAÑA II	OATPP
48	ORENSE	OATPP
49	PALMA DE MALLORCA	OATPP
50	PAMPLONA	DGIIPP
51	PUERTO I (1)	OATPP
52	PUERTO II	OATPP
53	SAN SEBASTIÁN	OATPP
54	SANTANDER	OATPP
55	SANTA CRUZ DE LA PALMA	DGIIPP
56	SEGOVIA	OATPP
57	SEVILLA	OATPP
58	SEVILLA PSIQUIÁTRICO (2)	OATPP
59	SORIA	OATPP
60	TENERIFE II	OATPP
61	TERUEL	OATPP

Nº	CENTRO PENITENCIARIO	GESTIÓN
62	TEIXEIRO (LA CORUÑA)	OATPP
63	TOPAS	OATPP
64	VALENCIA CUMPLIMIENTO	EMPRESA
65	VALENCIA CIS	OATPP
66	VALENCIA HOSPITAL (3)	OATPP
67	VALENCIA PREVENTIVOS	OATPP
68	VALLADOLID	OATPP
69	VICTORIA KENT CIS	DGIIPP
70	VILLABONA	OATPP
71	ZARAGOZA	OATPP

- (1) Se gestiona a través del centro Penitenciario de Puerto II
- (2) Se gestiona a través del Centro Penitenciario de Sevilla
- (3) Se gestiona a través del Centro Penitenciario de Valencia Preventivos

1.3 GESTIÓN POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

Como se ha indicado, la gestión de los servicios de cocina por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha quedado limitada a un pequeño número de Centros Penitenciarios, por las siguientes razones:

- La política de conversión del trabajo auxiliar en trabajo productivo, con el fin de evitar los efectos negativos que pudieran haberse derivado de la extinción progresiva de la redención de penas mediante el trabajo. Ello ha dado lugar a la encomienda de gestión al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias de los servicios de cocina bajo la fórmula de taller productivo.
- Las ventajas que la fórmula de gestión del servicio de cocina por el Organismo Autónomo que introduce principios de economía de escala (reducción de costes de materias primas) debido a la concentración de las

adquisiciones de líneas de productos de consumo común en todos los centros.

La gestión de este servicio por la Dirección General se ha venido llevando a cabo de manera general, hasta la Orden Ministerial de delegación de competencias, de 30 de noviembre de 1997, que delega competencias a favor de los Directores de los Centros Penitenciarios, que para la alimentación ha entrado en vigor el 1 de enero de 1999, desarrollándose del siguiente modo:

Se libraban trimestralmente cantidades “a justificar” y los Centros Penitenciarios procedían a efectuar las compras, acordaban gastos y ordenaban la procedencia de efectuar pagos materiales, enviando posteriormente la justificación a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Este sistema de compras suponía:

- Cada Centro Penitenciario compraba únicamente las materias primas de su Centro.
- El volumen total de compras para la alimentación de los internos resultaba fraccionada en tantos bloques como Centros Penitenciarios existentes en ese momento.
- Los sistemas de publicidad y de concurrencia se aplicaban en un número escaso de Centros y ocasiones .
- El sistema habitual de compras dentro de los propios Centros era generalmente muy fraccionado.
- No existían unos criterios generales de calidad de los productos o incluso del sistema de compras, lo que conllevaba una gran heterogeneidad de procedimientos.

El resultado de todo ello era una gran diversidad de costes en las materias primas que dependía, por una parte, de las características del mercado de productos alimenticios en la zona de referencia (existencia de grandes superficies o minoristas), y de la iniciativa de los gestores del propio Centro a la hora de propiciar concurrencia.

La entrada en vigor de la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1997, de delegación de competencias, con aplicación en gastos alimenticios a partir del 1 de enero de 1999, implica la aplicación en su integridad de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, complicándose significativamente la gestión, toda vez que los suministros de importe superior a dos millones de pesetas han de ser sometidos a publicidad aplicándose la norma citada en todos sus aspectos, destacando los siguientes:

- Publicidad
- Concurrencia
- Constitución de mesas de contratación, etc...

Por otra parte, la entrada en vigor y la aplicación en el caso de alimentación, de la Orden Ministerial citada, implica que los expedientes de gasto de alimentación han de ser sometidos a control previo de la Intervención Delegada, al igual que el resto de los expedientes de gasto.

Cabe señalar que la gestión de los servicios de cocina por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se financia a través de su Presupuesto Administrativo, en concreto, a través del Capítulo II (Gastos Corrientes en Bienes y Servicios).

En otro orden de cosas, uno de los cambios fundamentales que introduce la gestión de los servicios de cocina por el Organismo Autónomo es la desaparición del trabajo auxiliar en cocinas. Trabajo auxiliar que se financiaba con cargo a los beneficios de economato.

Sin embargo la supresión en el nuevo Código Penal de la redención de penas por el trabajo, estaba empezando a dificultar la disponibilidad de internos para realizar estas labores debido a su escasa compensación económica.

1.4 GESTIÓN PARCIAL POR EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE TRABAJO Y PRESTACIONES PENITENCIARIAS

Ha de destacarse que existen dos sistemas de gestión del servicio de cocina por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias:

- Total
- Parcial

El primero conlleva que el Organismo asuma tanto la gestión de las compras y de la elaboración de los menús, como el mantenimiento del menaje o los gastos de funcionamiento del servicio (gas, electricidad, agua, etc...)

El segundo se centra exclusivamente en la adquisición de las materias primas, y la elaboración de los menús, mientras que la gestión de todos los gastos relativos a la reposición y mantenimiento del menaje y gastos de funcionamiento sigue correspondiendo a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, sin perjuicio de que en ambos casos el Organismo Autónomo se convierta en sujeto empleador de la relación laboral especial respecto a los internos que desarrollan su función en los talleres de cocina.

El primero de los modelos, gestión parcial es el que se aplica en la actualidad y tiene su amparo jurídico en el Acuerdo firmado por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, de 1 de diciembre de 1997, por el que se encomienda a éste la gestión

parcial de los servicios de cocina de los centros penitenciarios mediante la fórmula de taller productivo.

El propósito de dicho Acuerdo es acometer las reformas de gestión que permitan compatibilizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos con un mayor grado de cumplimiento de la política sectorial marcada por las normas vigentes.

En esta línea, el citado Acuerdo pone de relieve que es propósito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias acometer un proyecto que ofrezca las siguientes ventajas:

- Aprovechamiento de los beneficios de la economía de escala, derivados de la introducción de un sistema de fijación de precios centralizado por las líneas de producto de consumo generalizado en todos los centros.
- Cumplimiento, en mayor grado, de la normativa vigente en materia de gestión de recursos públicos, sobre todo en cuestiones tales como la publicidad y concurrencia.
- Sustitución gradual del trabajo mecánico o auxiliar desempeñado por los internos en las actividades de mayor dureza, como es el caso de las cocinas.

A efectos laborales, se entiende por talleres productivos de cocina las dependencias en las que se desarrollan la manipulación, preparación y elaboración del racionado de los internos en los Centros Penitenciarios.

Por tanto, las actividades que se incluyen como propias de estos talleres son las que realizan los internos en las dependencias de cocina tanto para la preparación y elaboración de los racionados, como para la limpieza de estas dependencias.

Los aspectos más destacables del Acuerdo son:

a) Objeto

El objeto del Acuerdo consiste en encomendar al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, la gestión parcial del servicio de cocina, mediante la fórmula de taller productivo y conforme a lo establecido en los artículos 300 y 305 del Reglamento Penitenciario, en los Centros Penitenciarios que se designen por resolución del Director General de Instituciones Penitenciarias.

b) Condiciones de la prestación del servicio

Al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias se le encomiendan los siguientes cometidos:

- Aprovisionamiento de los víveres necesarios para la elaboración de los racionados.
- Elaboración de los racionados.

El Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias ostenta el poder de dirección y organización de los trabajos que se desarrollen en los talleres productivos de las cocinas de los Establecimientos Penitenciarios, pudiendo dictar al efecto las instrucciones que considere necesarias para el buen desarrollo del servicio.

c) Financiación

El acuerdo prevé que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias abonará al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, por la prestación del servicio de cocina, las cantidades que se establezcan en la resolución normativa vigente en cada momento por la que se fijan los valores de las raciones alimentarias por interno y día, teniendo en cuenta las condiciones personales de los internos (sanos, jóvenes y ración de enfermería) y la agrupación de los Centros

Penitenciarios en función de la población reclusa, conforme a lo previsto en el artículo 308.1 del Reglamento Penitenciario.

d) Mejoras

Con las mejoras económicas que se obtengan en relación con la situación actual, en materia de aprovisionamiento de los víveres, el Organismo Autónomo financia, bajo la fórmula de taller productivo, los salarios y demás gastos sociales de los internos que sean contratados por el citado Organismo para desempeñar las labores encomendadas por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. El montante de las obligaciones que asume el Organismo queda limitado por el importe económico de las mejoras referidas.

e) Gastos de funcionamiento del servicio y de las instalaciones

Todos los gastos de funcionamiento de las instalaciones de las cocinas, así como los equipos y su mantenimiento y reparación, incluidos los utensilios para las comidas, el vestuario de los internos trabajadores de las cocinas, serán sufragados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que también se hará cargo de las retribuciones y cargas sociales de los empleados públicos laborales, que, en su caso, trabajen en las cocinas.

f) Forma de pago

El pago se hará efectivo previa presentación de las oportunas facturas por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.

No obstante si el Organismo Autónomo realizase inversiones en los talleres de las cocinas, éstas pasarán a formar parte de su patrimonio propio, debidamente deslindadas en inventario.

g) Seguimiento del acuerdo

Con el objeto de posibilitar el seguimiento y evaluación de la ejecución del Acuerdo, tanto en los aspectos de prestación de los servicios, como del impacto del proyecto, se constituirá una Comisión de Seguimiento, Control y Vigilancia del Acuerdo.

La Comisión se reunirá al menos una vez al semestre y cuantas veces sea convocada por el Presidente de la misma y tendrá como función realizar un seguimiento puntual del proyecto.

El Acuerdo preveía su entrada en vigor, con carácter general, el 1 de enero de 1998.

La vigencia de la encomienda de la gestión de las cocinas al Organismo Autónomo, tendrá una duración de tres años, prorrogable por periodos anuales, entendiéndose producida tácitamente la prórroga anual, si ninguna de las partes denuncia el acuerdo con una antelación de un mes al vencimiento del periodo correspondiente.

Los Centros Penitenciarios cuyas cocinas sean gestionadas por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, serán designadas por resolución del Director General de Instituciones Penitenciarias, que determinará en dicha resolución las fechas de efectividad de la asunción de la gestión por dicho Organismo Autónomo.

En definitiva, la gestión por parte del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias permite:

- La conversión de una actividad auxiliar, recompensada con gratificaciones, en una relación laboral especial reconocida en la legislación vigente.
- Transformación de la gestión actual, individualizada, en otra más homogénea y normalizada y que introduce notables ventajas en materia de gestión de compras, uniformidad y tecnificación de la gestión y homogeneización de precios entre centros.

Estas mejoras son posibles gracias a la configuración jurídica del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias como organismo autónomo antes comercial, ahora con especificidades procedimentales, tras la adaptación a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), mediante la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, lo que le permite obtener mejoras en la gestión de compras como consecuencia de una mayor rapidez en el pago a proveedores, y por otra, al mayor volumen de compras que redundan en un abaratamiento de los precios unitarios en relación con la situación anterior.

En este sentido cabe destacar que la gestión de los servicios de cocina por el Organismo Autónomo se financia con cargo a su Presupuesto Comercial, actividad que ha de autofinanciarse, no recibiendo subvención alguna del Estado.

Concluyendo, la gestión parcial del servicio de cocina por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, conlleva dos grandes ventajas:

- Contribuye a mejorar la gestión de la política penitenciaria en general, de la que el Organismo Autónomo es un instrumento a su servicio: aplicación de procedimientos de concurrencia y publicidad; eficiencia económica al obtener mejores precios; etc...

- Contribuye a la elevación del nivel de ocupación de los internos en los Centros Penitenciarios, que es uno de los objetivos específicos del Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias y uno de los objetivos generales de la política penitenciaria en su aspecto de reinserción.

2- GESTIÓN ECONÓMICA ADMINISTRATIVA DE LOS GASTOS DE ALIMENTACIÓN

Con independencia de las fórmulas de gestión descritas, el Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, en el Capítulo IV del Título XII, establece un marco general de los gastos de alimentación, que contempla los siguientes aspectos:

2.1 Justificación de racionados

Así, el Reglamento Penitenciario establece en el artículo 307 que los internos devengarán la ración según su hora de ingreso y salida del Establecimiento Penitenciario, procurándose en todo momento que la imputación del gasto quede claramente individualizada por cada Establecimiento Penitenciario, sin que, en los supuestos de traslado, puedan efectuarse la doble imputación de racionados en ningún caso.

Las raciones de enfermería que supongan un incremento del racionado común deberán acreditarse mediante informe del Médico y del Administrador del Establecimiento Penitenciario.

Los gastos de alimentación, estancia y tratamiento originados por los internos destinados en Unidades Dependientes o en Unidades Extrapenitenciarias podrán ser

compensadas por la Administración Penitenciaria en la forma que se determine en las normas de desarrollo de este Reglamento.

2.2 Valores de racionados

Según el artículo 308 del Reglamento Penitenciario, por Resolución de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, hoy Dirección General de Instituciones Penitenciarias, se fijarán anualmente los valores las raciones alimentarias por día y plaza de interno, distinguiendo las siguientes categorías:

- Internos sanos
- Internos jóvenes
- Ración de enfermería

Estos valores podrán ser distintos para los diferentes Centros Penitenciarios en función de la agrupación que se establezca exclusivamente para este fin.

Actualmente los valores de las raciones alimenticias se encuentran reguladas en la Orden Ministerial de 1 de noviembre de 1990 y son los siguientes:

Raciones por día y plaza	Grupo I	Grupo II	Grupo III
	Centros de menos de 200 internos	Centros de 200 a 500 internos	Centros de más de 500 internos
Internos sanos	501	442	438
Internos jóvenes	672	590	580
Ración de enfermería	862	834	805

2.3 Seguimiento contable de los gastos de alimentación

Si algún interno renunciase a su ración quedará esta en beneficio de los demás, no de persona determinada, sin que por tal renuncia se le deba indemnización alguna.

Los gastos de alimentación de acuerdo con el artículo 309 del Reglamento Penitenciario, serán objeto de un seguimiento contable especial con los formatos y periodicidad que el Centro Directivo determine. Dichos gastos se elevarán a la Junta Económico Administrativa del Establecimiento para su examen e informe.

2.4 Recepcionado de mercancías para la preparación del racionado

Según el artículo 310, en el supuesto de que la gestión de cocina se realice directamente por la Administración Penitenciaria, diariamente el funcionario del servicio de alimentación recepcionará las mercancías para la preparación de las comidas según los racionados, comprobando calidad y peso en los artículos.

El Médico del establecimiento comprobará el estado sanitario de los artículos suministrados y dictaminará los que por la citada razón deben ser desechados.

2.5 Gestión de los gastos de alimentación

El Reglamento Penitenciario, en su artículo 312, también prevé que cuando la gestión se realice directamente por la Administración Penitenciaria, la adquisición de productos de alimentación se podrá llevar a cabo por el Establecimiento Penitenciario o por los servicios centrales, utilizando proveedores ajenos a la propia Administración,

vía pagos a justificar, anticipos de Caja Fija o expedientes de contratación administrativa de suministros.

Todo ello es aplicable íntegramente al caso de que sea la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la que realice la gestión del servicio de cocina. Cuando el responsable de la gestión sea el Organismo Autónomo trabajo y Prestaciones Penitenciarias, como resultado de una encomienda específica, éste actúa como un servicio de catering, sometido al control que proceda, por parte de la Dirección General, que es el órgano que le encomienda la gestión, en cuanto a los objetivos de características y composición de los menús y de calidad del servicio. En este caso, los valores económicos del importe unitario del racionado operan como una referencia en materia de límite de gasto por interno para la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Por lo que respecta a los procedimientos económicos de gestión a que se hace referencia en este punto, en el caso de la gestión por el Organismo Autónomo, se aplican los procedimientos específicos de esta unidad.

