

**FRANCISCO BUENO ARUS**

**Letrado mayor del Ministerio de Justicia.**

**Algunas cuestiones fundamentales sobre el trabajo penitenciario.**

## I

1. El trabajo ha tenido siempre una significación destacada dentro de la sistemática de la pena. Su trayectoria muestra una evolución que, en términos generales, oscila desde el trabajo como penalidad en sí mismo (trabajos forzados, finalidad de explotación de la energía del penado), hasta el trabajo como sustitutivo de determinadas penas (trabajo bajo vigilancia judicial), pasando por el trabajo como elemento integrante de la ejecución de las penas de privación de libertad, ya con un sentido desfavorable (finalidad de expiación, disciplinaria, prevención del ocio), ya con un sentido beneficioso (tratamiento) para el penado (1).

2. El segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Londres en agosto de 1960, al estudiar este tema, consideró prevalente la opinión

---

(1) Véase: Belaustegui: *Fundamentos del Trabajo Penitenciario*, Madrid, 1952, 41 y ss.; García Basalo: *La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional, incluida la remuneración de los reclusos* (informe general al Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente), Nueva York, 1960, 4 y ss.; Sellín: *Reflexiones sobre el trabajo forzado*, Revista de Estudios Penitenciarios, 174, julio-septiembre 1966, 505 y ss.

de que el trabajo de los reclusos debe ser considerado como parte del *trabajo en general*, es decir, no como un fenómeno característico penológico o penitenciario, sino como la continuación del ejercicio de una actividad que es (o debe ser) común a todos los hombres y que la prisión no hace sino integrar dentro de su propio sistema, a veces estableciendo limitaciones imposibles de evitar, pero de ningún modo metamorfoseando la naturaleza de aquél (2). Tal directriz parece la más acorde con el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (“Toda persona tiene derecho al trabajo”) (3) y encuentra cierto reflejo en la norma 60/1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por el Congreso de las Naciones Unidas celebrado en Ginebra en 1955 (“El régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida de prisión y la vida libre...”).

3. La consecuencia inmediata de la asimilación del trabajo penitenciario al trabajo en general habría de ser la regulación absoluta del mismo por el *Derecho del Trabajo* y no por el Derecho Administrativo, como lo es todavía en la actualidad. El mayor obstáculo para ello radica en la dificultad de calificar la relación que une al recluso trabajador con la Administración

---

(2) Véase: García Basalo: *op. cit.*, pág. 7; Informe preparado por la Secretaría para el Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente sobre *La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional, incluida la remuneración de los reclusos*, Nueva York, 1960, pág. 3; López Rey: *Algunas consideraciones sobre el carácter y la organización del trabajo penitenciario*, Buenos Aires, 1959, 24 y ss.

(3) Asimismo el artículo 6/1 del pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (Nueva York, 1966) establece que “los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo...”

dadora de trabajo como una relación jurídico-laboral. A este respecto, el profesor De La Villa estima que en el ordenamiento español los presupuestos sustantivos que determinan la inclusión de relaciones de trabajo en el Derecho Laboral son cuatro: trabajo libre, productivo, por cuenta ajena y dependiente, y que el trabajo penitenciario es un trabajo productivo, por cuenta ajena y dependiente, pero no puede ser considerado un trabajo libre, si por libertad se entiende: libertad para trabajar o no trabajar, libertad para elegir una o varias de entre las actividades profesionales y libertad para iniciar, interrumpir, reanudar o abandonar el trabajo en cualquier momento (4). Sin embargo, hay que tener en cuenta, con el mismo autor, que tampoco el trabajador libre tiene una libertad absoluta y que, por otra parte, las relaciones que no reunieran las condiciones indicadas serían también relaciones jurídico-laborales siempre que, *formalmente*, una norma positiva las incluyera expresamente en el ámbito del Derecho del Trabajo, por lo que nada impide que un determinado ordenamiento considere al trabajo penitenciario como una relación jurídico-laboral a todos los efectos (5). En tal caso, sería quizá

---

(4) Véase De La Villa: *La inclusión de los penados en el Derecho del Trabajo*, Revista de Estudios Penitenciarios, 178-179, julio-diciembre 1967, 382 ss. Por el contrario, Romero y Sánchez Quintanar opina que la relación entre el recluso trabajador y el Estado es “un verdadero y propio contrato de trabajo” y que las normas reguladoras de la redención de penas por el trabajo constituyen “una verdadera y propia Reglamentación de Trabajo” de ámbito nacional. (*Repercusiones del Derecho del Trabajo en las Instituciones penitenciarias*, en el mismo número de la Revista de Estudios Penitenciarios, apéndice, 346 ss.).

(5) Precisamente el artículo 3º 1) de la Ley de Relaciones Laborales, 16/1976 de 8 de abril, declara de modo expreso que son relaciones laborales, si bien *de carácter especial*, “las actividades laborales de los internos de los centros penitenciarios en sus distintas modalidades y de acuerdo con su naturaleza respectiva”, siempre que, de acuerdo con el

procedente tomar en consideración las diferencias que pueden aparecer entre la relación que se establece entre el recluso trabajador y un empresario, o entre aquél y la Administración Pública como dadora de empleo.

4. La integración del trabajo penitenciario en el trabajo en general, a todos los efectos, permitiría, a juicio de García Basalo, una adecuada solución de las siguientes cuestiones fundamentales:

a) Plena ocupación de la población penal, evitando la utilización de reclusos en labores que no llenan una jornada normal de trabajo o en tareas artificialmente creadas como un entretenimiento del ocio.

b) Formación profesional de los reclusos, determinando las necesidades de los internos en esta materia, las actividades profesionales que deben ser enseñadas y los métodos más adecuados, incluida la formación profesional acelerada.

c) Sistema de organización del trabajo penitenciario, eligiendo el más adecuado a los anteriores propósitos y potenciando la colocación del recluso trabajador en una empresa privada o pública, así como la formación de cooperativas de producción.

d) Competencia entre el trabajo penitenciario y el trabajo libre. La tradicional y mal fundamentada oposición de los trabajadores y sindicatos libres al trabajo penitenciario por considerarlo una “competencia ilí-

---

artículo 1º, sean actividades laborales, retribuidas, por cuenta y dependencia ajenas. Tal declaración ha carecido de virtualidad al no haberse dictado por el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Trabajo y Justicia, las disposiciones especiales previstas en la adicional cuarta de la citada Ley de 8 de abril de 1976, pero la tendencia de nuestro ordenamiento para un próximo futuro parece clara. (Véase: Carreras Portillo: *El recluso como sujeto de la relación laboral*, Revista de Estudios Sindicales, nº 41, 99 ss.).

cita”, desaparecería si este último se integrara en el trabajo en general, sobre la base del reconocimiento del derecho fundamental del recluso a trabajar (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y del principio de que a cargas iguales corresponden también derechos iguales y viceversa.

e) Remuneración del trabajo penitenciario (6).

5. Es indudable que el Reglamento español de los Servicios de Prisiones de 1956 y el Decreto 2705/1964 de 27 de julio, orgánico de “Trabajos Penitenciarios”, consideran el trabajo penitenciario como materia jurídico-administrativa, sometida a las normas y jurisdicciones de esta naturaleza, en cuanto que los derechos y obligaciones del recluso trabajador se insertan simplemente en el conjunto de derechos y obligaciones que integran la relación jurídico-penitenciaria, poniéndose expresamente de relieve la íntima vinculación existente entre el trabajo y el régimen y tratamiento penitenciarios. Ciertamente que el artículo 134 del Reglamento de los Servicios de Prisiones dispone que “el trabajo de los penados que por su naturaleza sea retribuido tendrá idéntica protección de las leyes sociales que el de los trabajadores libres”, pero ello es una simple remisión al espíritu de las citadas leyes y no una integración del trabajo penitenciario en el Derecho laboral, como lo demuestra la continuación del citado precepto (“sin otras limitaciones que las derivadas de los preceptos reglamentarios”) en relación con el artículo 17 del Decreto de 27 de julio de 1964: “A los trabajadores reclusos les serán de aplicación las disposiciones penitenciarias, correspondiendo a los órganos de esta Administración, como únicos competentes, conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en cuantas reclamaciones o quejas pudieran producirse

---

(6) García Basalo: *op. cit.*, 11 ss.

como consecuencia o en relación con el trabajo que aquéllos realicen. Contra las decisiones que en esta materia adopte la Dirección General de Prisiones no se dará ulterior recurso”.

El proyecto de Ley General Penitenciaria, aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 1978 y remitido a las Cortes, no se ha atrevido a dar el paso decisivo que supondría la declaración de inclusión del trabajo penitenciario en el ámbito del Derecho del Trabajo. Sin embargo, esta inclusión, como aspiración no confesada, se deduce a mi juicio de determinadas expresiones del texto de los artículos 26 a 35, especialmente el artículo 27, que contrapone el trabajo productivo *de régimen laboral* a las actividades de formación profesional, de estudio, de tratamiento y las prestaciones personales en servicios auxiliares del establecimiento. Por otra parte, al no negarse de modo expreso la inclusión de referencia, queda la posibilidad de que una interpretación sistemática conduzca a la conclusión de que aquella es postulada por la misma “naturaleza de las cosas”.

6. Como ya indiqué anteriormente, se impone llevar a efecto una distinción, partiendo de las diversas modalidades de trabajo de los internos que reconoce el artículo 27 del Proyecto de Ley General Penitenciaria y de los grados del sistema progresivo nuevamente consagrado en el artículo 72 de la misma disposición:

a) El trabajo desarrollado por los internos en empresas del exterior (característico del tercer grado, o régimen de *prelibertad*, como lo denomina el artículo 48 del vigente Reglamento de los Servicios Penitenciarios) es naturalmente constitutivo de una relación jurídico-laboral plena, que se establece entre el empresario y el penado trabajador, y en la que la Administración penitenciaria no puede ser sujeto de la mis-

ma (7), sino solamente un tercero encargado de facilitar al interno la firma de un contrato de trabajo y de velar posteriormente por el recto cumplimiento del mismo en beneficio de aquél. La aplicación a estas relaciones del Derecho del Trabajo es, en mi opinión, evidente.

b) El trabajo de la Administración penitenciaria proporciona directamente al recluso en talleres y granjas se consideraba hasta ahora materia de Derecho Administrativo (artículo 17 del Decreto de 27 julio de 1964). Sin embargo, el artículo 27 del Proyecto de Ley General Penitenciaria habla de trabajo “de producción de *régimen laboral*”, lo que a mi juicio es revelador del propósito del legislador de situar asimismo estas relaciones bajo la órbita del Derecho del Trabajo, asumiendo el papel del empresario en todo caso la Administración penitenciaria normalmente, bajo la personalidad del organismo autónomo “Trabajos Penitenciarios”. Y ello, con independencia de que la comercialización de los productos corra a cargo de la propia Administración penitenciaria, o de que corresponda a empresarios del exterior, que proporcionan las materias primas y/o la maquinaria, pero que no contratan con los reclusos trabajadores. La formación profesional que facilite la Administración penitenciaria en sus centros debe regirse por los mismos criterios.

---

(7) Calvo García expone como en la actualidad, en la Sección abierta de Alcalá de Henares, es el Jefe de la Sección quién contrata con la empresa y no el interno, y que este contrato de trabajo reviste algunas peculiaridades: falta de continuidad laboral, renuncia a la indemnización por despido, no consideración de la antigüedad en la empresa, resolución del contrato por vicisitudes penitenciarias, etc. (*Pedagogía y tratamiento penitenciario*, segunda parte, Revista de Estudios Penitenciarios, 216-219, 1977, 189 y ss.). Debe tenderse a que esta situación provisional se normalice paulatinamente en un futuro próximo. Con algunas especialidades, motivadas por la situación jurídica del trabajador, el contrato de trabajo debe entenderse existente entre éste y la empresa.

c) El trabajo en régimen de cooperativas (integradas por los internos y la Administración penitenciaria, según el artículo 32 del Proyecto de Ley General Penitenciaria) también deberá ser regulado por el Derecho del Trabajo, tanto en cuanto a la formación de aquellas, como a sus actividades y reclamaciones de los socios. (cfr. Ley General de Cooperativas 52/1974 de 19 de diciembre y disposiciones complementarias). El cooperativismo es una fórmula laboral de gran interés, novedad de la Ley General Penitenciaria en relación con el Reglamento de los Servicios Penitenciarios, aunque ya aparezca un precedente en el “trabajo autónomo” previsto por los artículos 19-27 del Reglamento del trabajo penitenciario intramuros de los establecimientos de 8 de febrero de 1946.

d) Las “prestaciones personales en servicios auxiliares comunes del establecimiento” (singularmente las actividades de limpieza y mantenimiento) presentan una caracterización más discutible. De una parte, es norma tradicional que en las prisiones (como en los cuarteles o los seminarios) las mencionadas actividades sean una obligación de los propios internos independiente o ajena a la situación jurídica de éstos (cfr. artículo 29/2 del Proyecto Ley General Penitenciaria) y aún de las actividades laborales propiamente dichas que puedan desarrollar dentro o fuera del establecimiento. En este sentido, se trataría de una obligación jurídico-pública, regulada por el Derecho Administrativo, cuyo incumplimiento determinaría sanciones disciplinarias de la misma naturaleza (artículo 143 del Reglamento de los Servicios de Prisiones). De otro lado, nada se opone sustantivamente a considerar deseable que las actividades de limpieza y mantenimiento de las instituciones penitenciarias se hayan de regular como actividades laborales (en forma similar a como se hace en otros establecimientos públicos), desempe-

ñadas por reclusos, que sean designados por su ofrecimiento voluntario, por sorteo o todos los internos de un establecimiento, pero en cualquier caso con la consiguiente remuneración y protección de las leyes laborales, y ésto es lo que reconoce, acertadamente, el artículo 27/2 del Proyecto de Ley General Penitenciaria.

e) Las actividades “ocupacionales que formen parte de un tratamiento” no merecen en principio la consideración de trabajo propiamente dicho, aunque puedan consistir en actividades incluso de producción, sino de tratamiento, no siendo objeto de regulación jurídica, sino clínica, como corresponde a su finalidad y dirección. Con ello, no se está tomando partido sobre si el trabajo pertenece al régimen o al tratamiento penitenciarios (8), sino constatando más bien que el trabajo, actividad natural y normal de todo hombre, de regulación jurídica específica, debe compatibilizarse, en cuanto al interno, con las necesidades del régimen (horario, disciplina, etc.) y del tratamiento (individualizado) penitenciarios. Por ello, el artículo 28 del Proyecto de Ley General Penitenciaria dispone acertadamente que “el trabajo será compatible con las sesiones de tratamiento”. Pero, cuando las actividades del sujeto no tengan otro carácter que el meramente de tratamiento (*laboterapia*), quedan por completo al margen del Derecho laboral.

f) Finalmente, es claro que las actividades de “estudio y formación académica” sólo pueden considerarse trabajo a efectos de la redención de penas (artículo

---

(8) Fernández Corugedo afirma que “dentro del tratamiento de la acción penitenciaria la idea laboral preside e impregna todo el ámbito de la actuación. El trabajo es parte principal del complicado proceso de rehabilitación del recluso” (*Aspectos del trabajo penitenciario y su relación con el Patronato*, Revista de Estudios Penitenciarios, 197, abril-junio 1972, pág. 318).

100 del Código penal y 72 del Reglamento de los Servicios de Prisiones), sin ninguna vinculación con el Derecho del Trabajo.

7. Como se desprende el apartado anterior, el Proyecto de Ley General Penitenciaria, sin llegar a una expresión definitiva sobre la naturaleza jurídico-laboral del trabajo penitenciario, recoge una serie de normas que apuntan en ese sentido, al disponer que en general aquél “gozará de la protección dispensada por la legislación vigente en materia de seguridad social” (artículo 26 f), y que las actividades de producción de régimen laboral o mediante fórmulas cooperativas o similares, y las prestaciones personales en servicios auxiliares comunes del establecimiento, “serán remuneradas y se desarrollarán en las condiciones de seguridad e higiene establecidas en la legislación laboral vigente” (artículo 27/2). La misma normativa debe extenderse a las actividades de formación profesional, conforme se indicó antes. La protección de las normas jurídico-laborales comprende en estos casos tanto el aspecto sustantivo como el procesal, habiendo de conocer en lo sucesivo las Magistraturas de Trabajo (o jurisdicción que en lo sucesivo las sustituya) de las reclamaciones que formulen los reclusos trabajadores contra sus empresarios o contra “Trabajos Penitenciarios” como empleador. A mi juicio, lo dispuesto en el artículo 34 del Proyecto de Ley General Penitenciaria (“Los internos, en cuanto trabajadores por cuenta ajena o socios cooperadores, asumirán individualmente la defensa de sus derechos e intereses laborales o cooperativos, que ejercerán ante los Tribunales competentes, previa reclamación o conciliación en vía administrativa y en la forma que reglamentariamente se determine”) no admite excepciones. El ámbito de aplicación de las normas jurídico-laborales alcanza también a los derechos de esta índole que el recluso

podiera ostentar antes de su internamiento, puesto que “se adoptarán las medidas necesarias para que los internos y sus familiares, conserven sus derechos a las prestaciones de la seguridad social adquiridas antes del ingreso en prisión” y “se facilitará que los internos continúen los procedimientos que tuviesen pendientes en el momento de su ingreso en prisión y puedan entablar nuevas acciones” (artículo 2, apartados 2 y 4, del Proyecto de Ley General Penitenciaria).

8. El único aspecto de las relaciones jurídico-laborales que ofrece serias dudas sobre su compatibilidad con la condición de recluso es el derecho que la Declaración de 1948 concede a toda persona “a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses” (artículo 23/4). Téngase en cuenta que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas no aluden a este tema al regular el trabajo de los condenados (reglas 71 a 76) y que el artículo 8/1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se refiere al “derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección... No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”. Siguiendo estos prudentes criterios, parece razonable la inadmisibilidad de los sindicatos exclusivos de reclusos trabajadores, que degenerarían inmediatamente en asociaciones perturbadoras del orden del establecimiento con fines absolutamente ajenos a los laborales, y en extremo dudosa la aceptabilidad de que los reclusos trabajadores puedan pertenecer a los sindicatos establecidos (por la incidencia negativa en la disciplina del establecimiento y en el tratamiento penitenciario del ejercicio del derecho de huelga, por ejemplo), aunque

no puede desconocerse lo beneficioso para el sistema y el tratamiento penitenciarios en general de una colaboración positiva de los sindicatos en la solución de los problemas de los reclusos trabajadores, que presumiblemente se derivaría de la pertenencia de éstos a aquéllos.

## II

9. Cuestión que de siempre ha preocupado a la doctrina es si el trabajo ha de considerarse como un derecho o como un deber de los reclusos (9). El tema no presenta sólo un interés teórico. Si el recluso tiene derecho al trabajo, quiere decirse que la Administración está sujeta a la obligación correlativa de proporcionárselo, y que no hacerlo representa un incumplimiento por el Estado de las normas jurídicas. Si el recluso tiene el deber de trabajar, negarse a hacerlo será constitutivo de un incumplimiento de las normas reglamentarias, disciplinariamente sancionable.

10. A mi juicio, la cuestión se halla íntimamente relacionada con la examinada anteriormente. El trabajo penitenciario merece la misma consideración que el trabajo en general, en el que se encuentra integrado. Y, si “*todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo*” (artículo 32/1 de la nueva Constitución) (10), también para los reclusos (respecto de quienes la detención no puede suponer privaciones innecesarias, según el artículo 2 del Proyecto de Ley General Penitenciaria, pero, obviamente, tampoco privilegios) el trabajo es contemporáneamente un dere-

---

(9) López Rey: *op. cit.*, 11 ss.

(10) Proyecto publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, número 135, de 24 de julio de 1978. Posteriormente el citado precepto ha pasado a ser el artículo 34/1.

cho y un deber (una función). Acertadamente lo recoge así el artículo 26 del Proyecto de Ley General Penitenciaria (“el trabajo será considerado como un derecho y un deber del interno”), aunque posteriormente el artículo 29/1 especifique que “todos los *penados* tendrán obligación de trabajar conforme a sus aptitudes físicas y mentales”, limitándose el apartado 2 del mismo artículo a reconocer que “los sometidos a prisión preventiva *podrán* trabajar conforme a sus aptitudes e inclinaciones”. Esta diferenciación entre el trabajo de los penados (deber) y el de los preventivos (derecho) es reproducción de la regulación de las Reglas Mínimas (normas 71/2 y 89) y del Reglamento de los Servicios Penitenciarios (artículo 13, versión de 1956, y artículo 50 d, versión de 1968) y se fundamenta al parecer en la teoría de la “presunción de inocencia” que acompaña al todavía no condenado. Tal criterio no resultaría congruente, porque la mencionada presunción de inocencia (discutible, pese al artículo 24/2 del Proyecto de Constitución y 4 del Proyecto de Ley General Penitenciaria, teniendo en cuenta el tenor literal del artículo 384 de la ley de Enjuiciamiento Criminal) nada tiene que ver con la dispensa de una obligación que es carga común de todos los ciudadanos. En consecuencia, una futura reforma de la legislación penitenciaria habrá de extender también a los preventivos la obligación de trabajar, si bien tomando en consideración todas las dificultades inherentes a tal situación, que, por lo demás, se regulará previsiblemente en las nuevas leyes procesales con un carácter más restrictivo que el presente.

11. En cuanto el trabajo es un derecho del interno, la Administración tiene el deber de proporcionárselo (artículo 26 e, del Proyecto de Ley General Penitenciaria), deber de difícil cumplimiento si las empresas, las centrales sindicales, los municipios y la Sociedad

entera no colaboran en la multiplicación de puestos de trabajo. Pese a las dificultades que en este sentido atraviesa en la actualidad nuestra Nación, así tendrá que ser para que se cumpla el aludido precepto constitucional. Y si no es posible proporcionar un puesto de trabajo a un recluso en condiciones de trabajar, menester será entonces considerarle beneficiario del seguro de desempleo, ampliando, con base en el artículo 26 f.), lo establecido en el artículo 35 del Proyecto de Ley General Penitenciaria para los liberados sin empleo.

12. En cuanto el trabajo es también obligación del interno, es de señalar que el Proyecto de Ley General Penitenciaria no prevé sanción específica para el incumplimiento voluntario de aquélla, pero la negativa injustificada a trabajar podrá ser constitutiva de la falta grave prevista en el apartado 6º del artículo 111 del Reglamento de los Servicios Penitenciarios, y en todo caso determinará la suspensión del beneficio de la redención de penas *por el trabajo* por ausencia precisamente de un elemento esencial para el disfrute del mismo, y que es el que le da nombre (11).

Solamente están exentos de la obligación de trabajar, sin sanción alguna y sin repercusión en los beneficios penitenciarios, aquellos a quienes se refiere el artículo 29/1 del Proyecto de Ley General Penitenciaria: los sometidos a tratamiento médico por causa de accidente o enfermedad, los que padezcan incapacidad laboral permanente, los mayores de 65 años, los perceptores de prestaciones por jubilación, las mujeres embarazadas (durante las seis semanas anteriores y las ocho posteriores al alumbramiento) y los internos que no puedan trabajar por razón de fuerza mayor.

---

(11) Bueno Arús: *La suspensión o interrupción de la redención de penas por el trabajo*, Revista de Estudios Penitenciarios, 208-211, 1975, 152 ss.

Este precepto, que supone una ampliación notable y positiva de lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento de los Servicios Penitenciarios respecto de suspensiones del trabajo que no llevan consigo suspensión de la redención de penas, es también manifestación del acercamiento del trabajo penitenciario al Derecho laboral que lleva a cabo la nueva normativa penitenciaria.

### III

13. Los sistemas de organización del trabajo penitenciario han sido múltiples en la historia y en la actualidad (12). El Congreso de las Naciones Unidas de 1960 propugnó, para el logro de la integración del trabajo penitenciario en el trabajo en general, que “el trabajo penitenciario debe ser organizado conforme a una variedad de sistemas y con la cooperación directa de las organizaciones patronales y obreras” (13). El informe general puso especial énfasis en señalar las ventajas de los sistemas de trabajo por cuenta propia, colocación individual en empresas privadas o públicas y sistema cooperativo, sin olvidar los métodos clásicos de arrendamiento, contrata y gestión administrativa (14). Ahora bien, “cualquiera que sea el sistema de organización adoptado, la Administración penitenciaria ejercerá siempre las necesarias funciones de custodia y protección del recluso. En ningún caso debe éste ha-

---

(12) Véase: Belaustegui: *op. cit.*, 231 y ss.; García Basalo: *op. cit.*, 17 y ss.; Naciones Unidas: *Trabajo penitenciario*, Nueva York 1955, 11 y ss.

(13) Véase el *Informe de la Secretaría* citado en la nota 2 pág. 22 c/r. también: Neale: *Le travail penitentiaire*, Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1976, 34 y ss.

(14) García Basalo: *op. cit.*, 17 y ss.

llarse sometido a la autoridad o jurisdicción de particulares o de otras entidades públicas o privadas”, por lo que ello supondría de riesgo de resurrección de formas inadmisibles de esclavitud (15); además, “la clase y organización del trabajo penitenciario deberá ser conforme a necesidades locales, regionales y nacionales”, y será facilitada mediante “el creciente uso de establecimientos abiertos y semiabiertos y la reducción de los cerrados al mínimo estrictamente necesario” (16).

14. En esta dirección se orienta el Proyecto de Ley General Penitenciaria española, para quien la organización del trabajo penitenciario se montará sobre las siguientes bases:

a) Promoción de los establecimientos abiertos y semiabiertos, y carácter excepcional de los cerrados (artículos 9 y 10).

b) Fomento de la participación del interno en la organización y planificación del trabajo (artículos 24 y 31/2), incluso mediante la constitución de cooperativas (artículos 27, 1. c y 32).

c) La Administración facilitará (por cualquier medio) el trabajo, lo planificará atendiendo a las aptitudes y cualificación profesional de los internos, buscará preferentemente la preparación de aquéllos para las condiciones normales del trabajo libre y velará por la

---

(15) Precisamente el Convenio 29 de la OIT, relativo al trabajo forzoso u obligatorio, considera que no es tal “cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado” (artículo 2, 2, c).

(16) Informe de la Secretaría, cit., pág. 23.

adecuada remuneración de los internos trabajadores y la distribución de la misma (artículos 26 y 33).

d) A la Administración corresponderá en todo caso la dirección y el control de las actividades desarrolladas en régimen laboral dentro de los establecimientos (artículo 31/1).

e) Dado el carácter esencialmente formativo que el trabajo penitenciario persigue (artículo 26 c) y también el sistema penitenciario en su conjunto (artículo 1º), “el trabajo será compatible con las sesiones de tratamiento y con las necesidades de enseñanza en los niveles obligatorios” (artículos 28 y 33, 1. b).

f) Con el fin de apoyar el desarrollo del trabajo penitenciario y contribuir a la solución de los difíciles problemas de la Administración relacionados con el mismo (especialmente en su aspecto material), el artículo 30 del Proyecto de Ley General Penitenciaria dispone que “los bienes, productos o servicios obtenidos por el trabajo de los internos tendrán, en igualdad de condiciones, carácter preferente en las adjudicaciones de suministros y obras de las Administraciones públicas”, norma que evidentemente excede del ámbito estrictamente penitenciario para incidir en la regulación de la Ley de Contratos del Estado de 1965 (modificada en 1973) a la que complementa en un sentido eminentemente guiado por una finalidad loable, pero cuya trascendencia y consecuencias, positivas o no, solamente la práctica podrá precisar en el futuro.