

SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA
LA RELACIÓN LABORAL DE CARÁCTER ESPECIAL DE LOS PENADOS
QUE REALICEN ACTIVIDADES LABORALES EN TALLERES
PENITENCIARIOS Y LA PROTECCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS SOMETIDOS A PENAS DE TRABAJO EN BENEFICIO
DE LA COMUNIDAD



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria de 10 de enero de 2001, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 19 de diciembre de 2000 tiene entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Excmo. Sr. Ministro del Interior por el que solicita, de conformidad con los artículos 7.1.1.a), 7.3.a) y 7.3.b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, un Dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

El texto que se somete a dictamen tiene por objeto regular, con carácter reglamentario, la relación laboral especial de los penados cuando realicen trabajo productivo y remunerado en los talleres de los Centros Penitenciarios, así como la protección de Seguridad Social que ha de dis-

pensarse a estos trabajadores por cuenta ajena y la que han de tener los condenados a prestar trabajos de forma voluntaria y no remunerada en beneficio de la comunidad.

El fundamento jurídico constitucional de ambas finalidades viene establecido en el artículo 25.2 de la Constitución Española, que determina la orientación de las penas privativas de libertad hacia la reeducación y reinserción social, atribuyendo al recluso el derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social.

El mismo precepto constitucional establece que el «condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales (...) a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo

condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria». En este contexto, la relación laboral de los internos en los centros penitenciarios se encuentra prevista en la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, Ley General Penitenciaria, en la que se prevé no sólo el derecho sino también el deber, de los condenados a penas de prisión a un trabajo remunerado como elemento fundamental del tratamiento (artículo 26), estableciendo las condiciones en que dicho trabajo ha de ser prestado.

Por su parte, el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores (ET) establece la existencia de relaciones laborales de carácter especial e incluye, entre otras, la de los penados en instituciones penitenciarias que, de acuerdo con dicha norma laboral, debe ser objeto de una regulación específica, que «tiene que respetar los derechos básicos reconocidos en la Constitución» (art. 2.2 ET). La Disposición Adicional Segunda del ET, Ley 8/1980, de 10 de marzo, habilitó al Gobierno para llevar a cabo la regulación de estas relaciones especiales en plazo determinado, produciendo una especie de deslegalización normativa en virtud de la cual se han dictado diversas disposiciones reglamentarias reguladoras de relaciones laborales especiales (personal de alta dirección, al servicio del hogar familiar, artistas, deportistas profesionales, etc.).

La relación laboral especial penitenciaria, hasta el momento, no había sido objeto de una regulación separada del ámbito penitenciario, en cuyo marco normativo se ha insertado. El Reglamento Penitenciario, para la aplicación de la Ley General Penitenciaria, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, contiene un Capítulo IV dedicado íntegramente a la relación laboral especial penitenciaria. Sus artículos 132 a 153 regulan, entre otros, los siguientes extremos:

1. El ámbito de aplicación de la relación laboral que excluye tanto las «modalidades de ocupación no productiva»: artesanales, intelectuales, artísticas, la formación profesional o académica, las prestaciones personales en servicios auxiliares, entre otras, como el trabajo realizado en el exterior por los internos en régimen abierto, sujeto a la disciplina laboral común.

2. La organización y dirección del trabajo por parte de los órganos de la Administración penitenciaria que también puede encomendar su gestión a personas físicas o jurídicas del exterior.
3. La dirección del trabajo y la participación de los internos.
4. La adjudicación de los puestos de trabajo, dando prioridad a los internos para los que el trabajo forme parte de su tratamiento individualizado.
5. La promoción profesional por la que se clasifica al trabajador en dos posibles categorías: operario base u operario superior.
6. La duración del trabajo que se fija en función de la obra o servicio que se realice.
7. El salario a percibir, resultado de aplicar el módulo retributivo que se determine anualmente por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, u órgano autonómico equivalente, respecto del salario mínimo interprofesional.
8. Los derechos laborales básicos, entre ellos, el derecho a la remuneración, el derecho a la participación en la organización y planificación del trabajo, el respeto a la integridad física y una adecuada política de seguridad e higiene de acuerdo con la legislación vigente sobre la materia.
9. Previsiones relativas a calendario y jornada laboral, permisos, y causas de suspensión y extinción de la relación laboral.
10. La atribución de la competencia para conocer las cuestiones litigiosas individuales derivadas de la relación laboral a la jurisdicción laboral.

Por Real Decreto 326/1995, de 3 de marzo, se crea el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, siendo a éste, o al or-

ganismo autonómico equivalente, a quienes se atribuye la gestión del trabajo de los reclusos.

Respecto a los derechos de Seguridad Social, los reclusos que realizan trabajos penitenciarios retribuidos están incluidos en el ámbito general de la Seguridad Social, asimilados a los trabajadores por cuenta ajena, en virtud de la protección que les dispensa el Decreto 573/1967, de 16 de marzo (BOE de 31 de marzo de 1967). La acción protectora a que tienen derecho estos trabajadores, de acuerdo con dicho Decreto, comprende las siguientes prestaciones: asistencia sanitaria, incapacidad temporal, maternidad, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, vejez, y contingencias de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

El vigente Código Penal, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, prevé para los trabajos en beneficio de la comunidad y, por tanto, no retribuidos que «gozarán de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social» (art. 49, 4.ª).

En este contexto normativo, el artículo 21 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social habi-

litó al Gobierno para regular la relación de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios, que de acuerdo con dicha disposición debería establecer «un marco de protección de Seguridad Social para este colectivo, acorde con sus especiales características». La habilitación también comprende la previsión de «la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad».

Esta misma Ley (art. 28), ha incentivado la contratación, por empresas y entidades sin ánimo de lucro, de los trabajadores desempleados en situación de exclusión social, entre los que se ha incluido a los internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como los liberados condicionales y ex reclusos.

Por su parte, la Ley 14/2000, de 19 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, introduce, a través de su artículo 24, una nueva disposición adicional en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, por la que regula la cotización a la Seguridad Social, respecto de los trabajadores penados, por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, formación profesional y fondo de garantía salarial.

II. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto consta de: Exposición de motivos, veintidós artículos estructurados en ocho capítulos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. La disposición final primera autoriza a los ministros de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar disposiciones de desarrollo y ejecución de este Real Decreto. La disposición final segunda fija la entrada en vigor del mismo.

Las modificaciones y novedades legislativas recogidas en este proyecto de Real Decreto se agrupan, como hemos dicho, en ocho capítulos:

Capítulo primero. Disposiciones generales. El primer capítulo del Proyecto consta de cuatro

artículos relativos a: ámbito de aplicación del Real Decreto y exclusiones del mismo (art. 1); definición de los sujetos de esta relación laboral especial (art. 2), que serán los internos trabajadores; el acceso a los puestos de trabajo (art. 3) y el objeto y finalidad de la relación laboral (art. 4). En el apartado quinto del artículo primero se especifica la normativa por la que han de regirse las cuestiones litigiosas de carácter individual que puedan plantearse. El artículo tercero recoge un orden de prelación para la adjudicación de los puestos de trabajo por la Junta de Tratamiento. El artículo cuarto prevé que, para atender a la finalidad esencial del trabajo que realicen los internos (su inserción laboral), ha de

facilitarse el acceso a programas de formación ocupacional.

Capítulo segundo. Derechos y deberes laborales. El capítulo segundo comprende dos artículos sobre los derechos (art. 5) y deberes laborales (art. 6), en términos muy similares a la regulación prevista en los artículos 135 y 136 del Real Decreto 190/1996 (Reglamento Penitenciario).

Capítulo tercero. Duración de la relación laboral. El capítulo tercero consta de un único artículo (art. 7) sobre el inicio y la duración de la relación laboral, especificándose que ésta ha de coincidir con la de la obra o servicio objeto del contrato.

Capítulo cuarto. Causas de suspensión y de extinción de la relación laboral. El capítulo cuarto consta de dos artículos relativos a la suspensión (art. 8) y a la extinción (art. 9) de la relación laboral, también en términos similares a los previstos en el Real Decreto 190/1996 (Reglamento Penitenciario) anteriormente citado. Ello no obstante se prevé como causa de extinción de la relación laboral, la falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo cuando haya transcurrido un mes como mínimo. Además se establece que la extinción, cualquiera que sea su causa, ha de acordarse, previa valoración de las circunstancias, por el Director del Centro Penitenciario que es el delegado del organismo autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, o del autonómico equivalente.

Capítulo quinto. Organización del trabajo. El capítulo quinto consta de cuatro artículos relativos a: organización y dirección del trabajo (art. 10); control de la actividad laboral (art. 11); participación (art. 12) y movilidad (art. 13). En cuanto a la organización y dirección del trabajo (art. 10), se reafirma la condición de empleador del organismo autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, o el autonómico equivalente, y la necesidad de que la organización del trabajo se asemeje lo más posible a la de las empresas del exterior, incluyendo el sometimiento a la normativa sobre prevención de riesgos laborales y salud laboral. Además, se suprime la referencia a categorías profesionales del artículo 143 del Real

Decreto 190/1996 (Reglamento Penitenciario) anteriormente mencionado. En lo referente a la participación de los internos en la organización del trabajo (art. 12), se reproducen los criterios recogidos en el art. 140.2 del Real Decreto 190/1996 (Reglamento Penitenciario). Por último, como novedad, se establece que, en caso de movilidad o traslado (art. 13), los internos que hubiesen desempeñado un puesto de trabajo durante más de un año, cuyo desempeño haya sido valorado positivamente por el centro de procedencia, tendrán prioridad para acceder a puestos de trabajo vacantes en el centro de destino.

Capítulo sexto. Salarios y calendario laboral. El capítulo sexto consta de cuatro artículos relativos a: régimen retributivo (art. 14), pago de retribuciones (art. 15), tiempo de trabajo (art. 16) y permisos e interrupciones (art. 17). En cuanto al régimen retributivo, se elimina la referencia a que la retribución estará en función del sistema de categorías profesionales que recogía el mencionado Real Decreto 190/1996 (Reglamento Penitenciario). Se incluye que es competencia del organismo autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, o del autonómico equivalente, el establecimiento de primas a la producción y que estos organismos se reservan el derecho a establecer métodos y tiempos en relación con la elaboración de los distintos productos. En cuanto al tiempo de trabajo (art. 16), se incorpora la posibilidad de que, previo acuerdo con los trabajadores, el Director del Centro Penitenciario pueda modificar el calendario laboral aprobado o la jornada habitual.

Capítulo séptimo. Protección de Seguridad Social de los penados que trabajen en talleres penitenciarios. El capítulo séptimo consta de tres artículos relativos a la protección de Seguridad Social (art. 18), cotización (art. 19) y obligación de cotizar (art. 20) de los internos trabajadores sujetos a la relación laboral especial penitenciaria. Como ya estableció el Decreto 573/1967, de 16 de marzo, el trabajo de los internos se asimila al trabajo por cuenta ajena y quedan encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social. Los internos gozarán de la prestación de asistencia sanitaria y de la acción protectora de la Seguridad Social ante situaciones de: maternidad, riesgo durante el embarazo, incapacidad permanente,

muerte y supervivencia derivadas de enfermedad común y accidente no laboral, jubilación y situaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Y estarán protegidos por la contingencia de desempleo cuando sean liberados de prisión. Por otro lado, se prevé (art. 19) que el organismo autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, o el autonómico equivalente, asuma las obligaciones de afiliación, alta, baja y cotización. En los casos de suspensión de la relación laboral, únicamente subsiste la obligación de cotizar (art. 20) en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad y riesgo durante el embarazo.

Capítulo octavo. Protección de Seguridad Social de los sentenciados a la pena de trabajo en beneficio de la comunidad. Por último, el capítulo octavo, que consta de dos artículos, pre-

vé que los sentenciados a penas de trabajo en beneficio de la comunidad, no retribuidos, estarán incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social a efectos de contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Disposición derogatoria única. Finalmente se prevé la derogación de todas las normas de igual o inferior rango que se opongan o contradigan a la presente y, expresamente, la derogación de las siguientes: Decreto 573/1967, de 16 de marzo, por el que se asimilan a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, a los reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos, y los artículos 134 a 152 del Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.

III. OBSERVACIONES

DE CARÁCTER GENERAL

La especialidad de la relación laboral objeto de regulación, en este caso, como en otros supuestos contemplados en la legislación laboral, viene determinada por la propia naturaleza de la relación, tanto desde el punto de vista de los sujetos del contrato, como de su objeto. Las diferencias de régimen jurídico laboral no se pueden considerar discriminatorias ni arbitrarias, en tanto se atengan a la singularidad del trabajo, como ha establecido para otros supuestos contemplados en el artículo 2 ET el Tribunal Constitucional, en Sentencia 56/1988, de 28 de marzo.

La necesidad de garantizar especialmente objetivos constitucionales prioritarios, distintos del de satisfacer el derecho al trabajo, como son aquellos a los que se refiere el artículo 25.2 CE, justifica plenamente, en opinión del Consejo, un apartamiento del régimen laboral común. Ahora bien, como recuerda el artículo 2.2 del ET, la regulación que se realice ha de respetar los derechos básicos reconocidos en la Constitución. En el caso de los penados, al existir específicas pre-

visiones constitucionales sobre su trabajo, la regulación de sus relaciones laborales ha de ser compatible con las mismas.

En la jurisprudencia constitucional existen algunas referencias a esta relación laboral especial, entre otras, en la STC 17/1993, o en la STC 172/1989. De ellas se extraen ciertos criterios o principios informadores, como que el derecho de acceso al trabajo y, por tanto, a la afiliación a la Seguridad Social, son de aplicación progresiva, o que el penado no puede ser objeto de trato arbitrario ni discriminatorio, en el caso de que pretenda acceder a un puesto de trabajo remunerado, al que tenga derecho dentro del orden de prelación establecido. Pero más allá de estas pocas pautas sobre cómo ha de interpretarse el derecho al trabajo para los penados, no existen por el momento pronunciamientos expresos sobre el contenido y las posibles limitaciones de derechos laborales básicos propios de la relación laboral común, que sin embargo han de existir. Por tanto, en la medida en que la regulación del proyecto de Real Decreto sirva para dotar de un específico régimen jurídico a estos trabajadores, que

garantice sus derechos laborales básicos y el cumplimiento de los objetivos constitucionales de su trabajo, debe valorarse de forma positiva la elaboración del sometido a dictamen.

El desarrollo normativo que se realiza no difiere mucho de la regulación actual contemplada en el Reglamento Penitenciario, observándose un cierto mimetismo, lo que podría significar que se ha desaprovechado la ocasión para mejorar el actual texto y llevar a cabo una más amplia concreción de algunos aspectos del contenido de la relación laboral que podrían haber sido considerados.

A determinadas omisiones se hará alusión en las observaciones particulares. Otras se refieren a materias que el rango reglamentario de la norma que se dictamina dificulta que sean contempladas por ésta. Es lo que sucede con el derecho de libertad sindical, silenciado en el proyecto y que tienen reconocido constitucionalmente los trabajadores penados, pero que presenta evidentes dificultades para la regulación de su ejercicio práctico. Como tal regulación es impropia —en términos constitucionales— de un texto normativo a nivel reglamentario, este Consejo se limita a señalar la situación de nuestro ordenamiento jurídico, al respecto. Ahora bien, podría pensarse en facilitar a través de este Reglamento, siguiendo la línea iniciada por la Ley General Penitenciaria (art. 31.2) y su actual Reglamento (art. 140), la participación de los internos, junto a la Administración Penitenciaria, en la organización del trabajo favoreciendo la comunicación entre ambas partes de la relación laboral. De esta forma se podría mejorar el desarrollo del trabajo en la prisión y, además, garantizar la colaboración de los trabajadores con la dirección para que ésta pueda tutelar mejor los derechos laborales compatibles con la condición de penados. La regulación concreta de esta participación que el proyecto contempla en los mismos términos previstos hasta ahora en el artículo 140 del Reglamento Penitenciario, quizás podría mejorarse a través de la creación de algún cauce específico para materializar y garantizar mejor su efectividad.

Con carácter general también se ha de observar, como hace el Informe del Consejo General

del Poder Judicial, el riesgo de confusión que se produce en cuanto a las competencias respectivas del Orden Contencioso-Administrativo, del Orden Social y de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, para conocer de los litigios surgidos en el desarrollo de la relación laboral especial y sus consiguientes repercusiones en materia de Seguridad Social, así como en sus situaciones coincidentes con cuestiones de tratamiento penitenciario o de régimen penitenciario. Al efecto de eludir dicho riesgo, deberán distinguirse, dentro del precepto correspondiente, las decisiones administrativas de las laborales y de las penitenciarias, para reconducir su impugnación a quien sea competente.

Debe tenerse en cuenta que la remisión a la Ley de Procedimiento Laboral es equívoca y desde luego insuficiente, porque dicha Ley tanto señala el ámbito de competencia por razón de la materia (art. 2), como excluye de dicho ámbito, por incluirlo en el de la competencia del Orden Contencioso-Administrativo (art. 3) sin que establezca los límites, que vienen dados por otras normas.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Con carácter previo, en relación con la Exposición de Motivos, debe en la misma hacerse referencia a que se ha solicitado el dictamen del Consejo Económico y Social.

Artículo 1. Ámbito de aplicación y exclusiones

Al describir el objeto de la regulación del Real Decreto se silencia la protección social de quienes cumplen penas de trabajo en beneficio de la comunidad, por lo que se sugiere la adición de tal regulación al exponer el contenido de la norma reglamentaria.

La referencia expresa a normas procesales vigentes que pueden ser derogadas, modificadas o sustituidas, es innecesaria y conduce a confusión. Bastaría con señalar que las cuestiones litigiosas se someterán al Orden Social de la Jurisdicción, con arreglo a su propia normativa, con lo que se aplicará la ley procesal laboral que rija, en cuanto al procedimiento; y la que sea aplicable en

cuanto a la reclamación previa, por tratarse de una empresa que es un órgano de la Administración Pública. Se sugiere que se redacte el número 5 encomendando las cuestiones litigiosas al Orden Social de la Jurisdicción, y, si se quiere mayor claridad, que se reitere el carácter público del organismo empleador en el artículo 2, lo que impone la necesidad de la reclamación previa en lugar del intento de conciliación. En todo caso, no debería hacerse una remisión expresa a normas vigentes para formular la reclamación previa pues su aplicación se da por sobrentendida y las referencias pueden cambiar.

El punto 6 del precepto induce a confusión porque el Estatuto de los Trabajadores es aplicable a las relaciones de carácter especial cuando la regulación específica de cada una de dichas relaciones así lo establezca. La remisión es positiva pero insuficiente, siendo preciso que se regulen aspectos como el régimen de faltas y sanciones laborales, en términos que sean compatibles con el régimen penitenciario.

Artículo 3. Acceso a los puestos de trabajo

Las atribuciones al organismo autónomo en la elaboración de la oferta de trabajo y asignación del mismo a los penados, conforme a la prelación establecida en este artículo, comportan una actividad administrativa cuyo enjuiciamiento ha sido asumido por el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo y declinado por el Orden Social de la Jurisdicción, por corresponder a actuaciones anteriores al contrato de trabajo. Para mayor seguridad jurídica, podría ser conveniente incluir alguna indicación respecto al carácter administrativo y no laboral de estas actuaciones.

Artículo 4. Objeto y finalidad de la relación laboral

Al incluir en el objeto de la relación los aspectos formativos de la misma, con una expresa mención a la formación ocupacional, surgen dudas sobre el carácter retribuido de la misma y los derechos de otro tipo vinculados a dicha formación, en particular los relativos a la protección de Seguridad Social. En todo caso, dado que dentro

del concepto de la formación profesional se comprende la dirigida a trabajadores en activo (formación continua) y la dirigida a trabajadores desempleados (formación ocupacional), para evitar confusiones y no limitar las actividades formativas que puedan desarrollarse, se propone suprimir del texto el término «ocupacional» al referirse a la formación.

Artículo 5. Derechos laborales

Este precepto incluye junto a derechos de contenido laboral, otros que cabría calificar de derechos penitenciarios al estar encaminados a las finalidades previstas para el cumplimiento de las penas. Entre estos últimos, el que se expresa en el apartado a), como «derecho a que se valore el trabajo productivo realizado y la laboriosidad del interno en orden al régimen y tratamiento penitenciario, así como para la concesión de beneficios penitenciarios, cuando se cumplan los requisitos establecidos por la legislación». Lo adecuado sería incluir este derecho de régimen penitenciario en el Reglamento Penitenciario o en una disposición adicional del Proyecto, lo que evitaría confusiones a la hora de un posible enjuiciamiento ante un eventual conflicto individual sobre este derecho de régimen penitenciario y no laboral.

Entre los derechos laborales básicos reconocidos a los trabajadores en la Constitución (art. 35), la promoción a través del trabajo es uno de ellos. Su reconocimiento en la relación laboral especial de los penados no parece incompatible con su situación. La Ley General Penitenciaria alude de forma implícita a este derecho cuando establece que «la Administración velará porque la retribución sea conforme al rendimiento, categoría profesional y actividad desempeñada». El actual reglamento penitenciario lo contempla expresamente en el artículo 135.2.a) e incluso establece dos categorías laborales: operario base y operario superior en el artículo 143 y, además, prevé el ascenso de categoría en el mismo artículo. La omisión de este derecho básico laboral no se justifica por razones penitenciarias y plantea dudas de legalidad, tanto por lo dispuesto en el artículo 2 ET como sobre todo porque la deslegalización normativa no habilita para afectar a un derecho

básico constitucional que forma parte del Capítulo II del Título I de la Constitución, protegido especialmente de acuerdo con el artículo 53. Su no reconocimiento expreso no parece que esté suficiente y objetivamente justificado por razón de la condición de penado del trabajador, y tampoco resulta proporcional ni adecuado a los fines de la normativa reguladora de la situación penal y laboral de los internos.

Artículo 7. Inicio y duración de la relación

Al configurarse la relación laboral especial como un contrato temporal «por obra o servicio determinado», debe respetarse el derecho del penado al trabajo como derecho constitucional (art. 25 CE) y, por tanto, convendría establecer el deber de la Administración empleadora de identificar con precisión la causa de la obra o servicio cuya conclusión es causa de extinción del contrato.

Artículo 8. Suspensión de la relación laboral

Se entremezclan en el precepto causas de suspensión típicas del desarrollo normal del contrato de trabajo con otras vinculadas al régimen penitenciario. Para evitar confusión ante eventuales conflictos y ante posibles impugnaciones de decisiones adoptadas en el ámbito de la Administración Penitenciaria, distintas de las propias de la condición de parte de la relación laboral como empleadora, deberían separarse en el texto o, al menos clarificarse, los dos tipos de causas de suspensión. Las que se contemplan en las letras f) y h) se deberían agrupar con la prevista en la letra d), pues todas hacen referencia a motivos no laborales. A la vez se les debería asignar un apartado propio para diferenciar su carácter no laboral.

Artículo 9. Extinción de la relación laboral

La misma observación anterior procede realizar en las causas de extinción, pues también se entremezclan las laborales y las penitenciarias.

Por otra parte, el precepto impone la jubilación forzosa a los sesenta y cinco años, lo que no

resulta compatible con la doctrina constitucional al respecto, siendo exigible además que reúnan los requisitos mínimos para acceder a una pensión contributiva de jubilación, por lo que debe adecuarse la regulación a dicha doctrina. Se ha de observar, asimismo, la omisión injustificada, como posible causa de extinción del contrato, de la jubilación del trabajador antes de los sesenta y cinco años. El derecho a la jubilación antes de cumplir esta edad puede ser ejercido en determinados supuestos y circunstancias contempladas por la legislación laboral: por razones de política de empleo, por penosidad del trabajo o por reunir derecho a pensión en virtud de la legislación de Seguridad Social. No parecen existir razones objetivas para que cuando, de acuerdo con la legislación laboral común, pueda accederse a dicha jubilación, se niegue el derecho a los penados.

Asimismo, conviene destacar que este precepto no prevé un régimen disciplinario laboral, lo que puede resultar injustificado y ser conflictivo, por lo que se podría considerar la conveniencia de su posible inclusión con efectos sobre las causas de suspensión y extinción. Con la actual regulación, la jurisprudencia social ha negado que exista el despido como causa de extinción de esta relación (STS de 5 de mayo de 2000). Tampoco se ha previsto una graduación de faltas laborales que pudieran ser sancionadas con la suspensión temporal del contrato. Por ello sería conveniente que se contemplasen ambas posibilidades.

En opinión del Consejo Económico y Social, la omisión de una previsión semejante que afronte la protección frente a decisiones no justificadas de extinción o suspensión del contrato de trabajo, no se justifica suficientemente por lo que entiende que debiera contemplarse una específica regulación en la definitiva redacción del texto del Real Decreto.

Artículo 14. Régimen retributivo

El Consejo estima conveniente que se prevea una consulta institucional, por parte del Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias u órgano autonómico equivalente, a los sindicatos y organizaciones empresariales más representativos, con carácter previo a la fi-

jación de los módulos retributivos de los trabajadores penados, de forma similar a la consulta que se realiza por el Gobierno con ocasión del establecimiento anual del salario mínimo interprofesional.

Artículo 16. Tiempo de trabajo

El apartado 3 del precepto establece que «el horario de trabajo, dentro de los límites legales, será el necesario para el correcto desarrollo de la actividad productiva». Ni en este apartado ni en los restantes se alude a la «jornada de trabajo», concepto diferente de «horario de trabajo» que no es sino la organización o distribución horaria del tiempo total de trabajo. La omisión debería subsanarse, para lo que bastaría con añadir una referencia a la jornada laboral, especificando que ésta no podrá ser superior a la máxima establecida por la legislación laboral vigente.

Artículo 17. Permisos e interrupciones

A falta de un régimen más preciso de permisos, este precepto autoriza cualquier clase de ausencia o permiso, previo aviso y justificación, pero sin derecho a retribución. No parece que el régimen previsto sea el más adecuado, porque hace recaer sobre el derecho que tiene el trabajador a la remuneración, el ejercicio legítimo de otros derechos, compatibles con su condición de penado en prisión, y que podrían permitirle ausentarse del trabajo en supuestos justificados, como son los que la legislación común reconoce. Por ello, debería contemplarse la posibilidad de incluir una expresa remisión a los permisos contemplados en el Estatuto de los Trabajadores (art. 37), en cuanto responden a supuestos tasados y claramente justificados, cuando sean compatibles con el régimen penitenciario.

Artículo 18. Protección de la Seguridad Social

El artículo 26.f) de la Ley General Penitenciaria, establece que los penados en el desarrollo del trabajo gocen de la protección dispensada por la legislación vigente en materia de Seguridad Social. Por otra parte el artículo 2.b) del Decreto 573/1967, de 16 de marzo, hasta ahora vigente,

contempla la cobertura de la incapacidad temporal para el trabajo desarrollado por los penados. El texto del proyecto omite esta protección. Tanto si se trata de un olvido como si es voluntad del legislador su exclusión, el Consejo estima que carece de justificación y que además podría resultar contrario a la Ley General Penitenciaria.

Artículo 21. Protección de la Seguridad Social de los sentenciados a la pena de trabajo en beneficio de la comunidad

La protección que se dispensa en este precepto a quienes cumplen penas de trabajos en beneficio de la comunidad, se limita a los riesgos profesionales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Esta limitación resulta claramente contraria a lo dispuesto en el Código Penal que en el artículo 49, al describir el contenido de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, dispone, en su condición 4.^a, que quien sea condenado a esta pena, voluntariamente aceptada, «gozará de la protección dispensada a los penados por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social». En el artículo 18 del Proyecto de Real Decreto se establece la protección social de los trabajadores titulares de la relación laboral especial de penados, con extensión a gran parte de las contingencias y situaciones protegidas en el Régimen General de la Seguridad Social. Cualquier disminución del ámbito de protección que diferencie en menos a quienes cumplen la pena de trabajos en beneficio de la comunidad frente a los penados trabajadores, será una desviación del Reglamento respecto de una Ley Orgánica y además, contraria al principio de mayor protección y más amplia aplicación de las normas favorables.

Para subsanar esta anomalía debe efectuarse una remisión al ámbito de protección social de los trabajadores penados con relación laboral especial.

Por otra parte debe clarificarse, en relación con esos trabajos, a quién corresponden las obligaciones de inscripción, afiliación, cotización y demás derivadas de su inclusión en el régimen general de la Seguridad Social. Las dificultades para identificar al responsable de es-

tos deberes empresariales, normalmente abocarían a la Administración Penitenciaria (estatal o autonómica), en cuanto responsable del con-

tenido global de la aplicación de la ley. No obstante, sería conveniente una mayor precisión al respecto.

IV. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social considera positiva la regulación contenida en el Anteproyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios, y la protección de

Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad. No obstante, estima que la toma en consideración de las observaciones realizadas contribuiría a un mejor cumplimiento de las finalidades perseguidas en el mismo.

Madrid, 10 de enero de 2001

V.º B.º El Presidente
Federico Durán López

El Secretario General
Ángel Rodríguez Castedo