

PROPUESTAS PARA RELANZAR LA PRESENCIA SINDICAL EN EL MARCO DE LA RELACIÓN LABORAL ESPECIAL DE LOS PENADOS QUE DESARROLLAN ACTIVIDAD EN TALLERES PENITENCIARIOS*

RICARDO ESTEBAN LEGARRETA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Madrid

EXTRACTO **Palabras Clave:** Trabajo penitenciario, libertad sindical, sección sindical, responsabilidad social en cadena de contratación

Aunque no hay una prohibición expresa, los derechos de participación y especialmente, la huelga y la negociación colectiva de los trabajadores de talleres penitenciarios, carecen de efectividad, más allá de que el derecho de libertad sindical no sea cuestionado directamente. Por ello, la intervención sindical externa constituye una valiosa herramienta para mejorar y proteger los derechos laborales de los internos. La intervención debería potenciarse en primer lugar a través del derecho de acceso del representante electo del sindicato más representativo a los talleres de los centros penitenciarios. De otra parte, la participación institucional, constituye una valiosa herramienta sindical. Como complemento a lo anterior se propone, de un lado, la colaboración de las secciones sindicales de los empleados públicos de instituciones penitenciarias en funciones de control y denuncia. Finalmente, una vía adicional de intervención sindical se centraría en las contrataciones de empresas colaboradoras del exterior con la administración laboral penitenciaria. Así, los representantes de los trabajadores de estas empresas, deberían desempeñar algún papel en el control de las condiciones de ejecución de las contrataciones. Además, los representantes de los trabajadores de las empresas ubicadas al inicio de la cadena deberían exigir el cumplimiento de estándares de trabajo decente en base a criterios de responsabilidad social empresarial.

ABSTRACT **Key Words:** Penitentiary work, trade-union freedom, union representation bodies, social corporate responsibility

The rights of participation and especially the rights to strike and collective bargaining of penitentiary workshop workers are ineffective, although there is no prohibition. With this regard the trade-union freedom is not directly forbidden either. Therefore, external trade union intervention is a valuable tool in order to improve the precarious rights of inmates. First of all, intervention should be strengthened through the right of access of the elected representative of the most important trade union to workshops in prisons. Furthermore, institutional participation is a valuable trade union tool. As a complement, it is proposed the collaboration of the union representative bodies of the public employees of penitentiary institutions in functions of monitoring and complain. Finally, one last way of union intervention would be focused on the so called external partner companies, which agree outsourcing with the penitentiary workshops. Hence, the representatives of the workers of those external companies should play some role monitoring the working conditions of inmates involved in its outsourcing agreements. In addition, the representatives of the workers of the companies located at the starting point of the outsourcing chain, should demand compliance with decent work standards in penitentiary workshops, on the grounds of corporate social responsibility criteria throughout the outsourcing chain.

* El artículo constituye una versión ampliada de la comunicación presentada al Congreso Interuniversitario sobre el futuro del trabajo organizado por la OIT y la Universidad de Sevilla, celebrado en esa misma ciudad los días 7 y 8 de febrero de 2019; y forma parte de los resultados del Proyecto de Investigación “La representación laboral en la empresas dispersas y en red: problemática, disfunciones y propuestas correctoras”, DER2017-83189-R, concedido por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

ÍNDICE

PLANTEAMIENTO

1. EL TRABAJO PENITENCIARIO EN ESPAÑA. CLAVES JURÍDICAS Y ALGUNAS CIFRAS
2. EL SILENCIO DE LA NORMA RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN DE REPRESENTACIONES UNITARIAS. ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA HUELGA
3. LIBERTAD SINDICAL EN EL ENTORNO DE LOS TALLERES PENITENCIARIOS
 - 3.1. Consideraciones generales
 - 3.2. Fundación de sindicatos y constitución de secciones sindicales
 - 3.3. Una breve referencia a otros derechos vinculados a la acción sindical
4. LA INTERVENCIÓN SINDICAL EXTERNA
 - 4.1. El aprovechamiento de la acción sindical de secciones ya constituidas en entornos penitenciarios
 - 4.2. La intervención externa mediante estructuras representativas de las organizaciones sindicales
 - 4.3. La intervención sindical a través de órganos de participación institucional de la entidad empleadora. El modelo del Consejo Asesor del Centro de Iniciativas para la Reinserción
 - 4.4. El papel de las empresas colaboradoras del exterior y de los representantes de sus trabajadores
 - 4.4.1. Posibilidades de intervención directa de los representantes de las empresas colaboradoras del exterior
 - 4.4.2. Responsabilidad social en cadena de contratación e intervención sindical indirecta
5. CONCLUSIONES

PLANTEAMIENTO

El artículo pretende efectuar una aportación dirigida a paliar una importante disfunción de los talleres de trabajo de las prisiones: la ausencia de instrumentos que reequilibren los amplios poderes organizativos de la administración laboral penitenciaria, aporten transparencia y permitan una dignificación de las condiciones de trabajo. Evidentemente, la introducción de reformas normativas constituye un ingrediente fundamental para alcanzar este objetivo.

Ahora bien, qué duda cabe que explorar las posibilidades de intervención colectiva —preferentemente desde instancias sindicales— puede ser una vía de mejora de la situación. Para ello, el artículo se abre 1) con una referencia a los elementos más problemáticos de la relación laboral penitenciaria y su dimensión cuantitativa para pasar seguidamente a 2) un análisis de las referencias —y los silencios— del

Decreto regulador de la relación laboral especial a la participación, la negociación colectiva y la huelga.

Seguidamente, el artículo entra en su bloque central en el que las reflexiones se mueven en una doble dirección. De una parte, 3) se analizan las posibilidades del ejercicio de la libertad sindical —especialmente de la acción sindical mediante la presencia de trabajadores afiliados y, en su caso, la constitución de secciones—, entre los trabajadores de los talleres penitenciarios, un espacio con posibilidades limitadas, por razones jurídicas y “ambientales”. El último apartado 4) se mueve en torno a las posibilidades de una intervención sindical externa, que podría alcanzar mayores cotas de eficacia, en especial si se activan algunas posibilidades, para lo cual es necesario no solo explorar las vías jurídicas, sino apelar a la responsabilidad de las centrales en un espacio necesitado de intervención sindical y con escasas alternativas a la misma.

1. EL TRABAJO PENITENCIARIO EN ESPAÑA. CLAVES JURÍDICAS Y ALGUNAS CIFRAS

En la actualidad, el trabajo de los internos se desarrolla en talleres productivos instalados en prisiones, y su promoción se fundamenta en el artículo 25.2 de nuestra Constitución, que consagra el derecho a un trabajo remunerado de los penados y a los beneficios de la Seguridad Social. Desde una perspectiva jurídica, el trabajo desarrollado en estos talleres penitenciarios se rige por una relación laboral especial regulada mediante el Real Decreto 782/2001 de 6 de julio (en adelante DRLP). Como es sabido, las relaciones laborales especiales son un estatuto de carácter específico mediante el cual se regulan prestaciones de servicios que el legislador considera *a priori* como laborales pero que se entienden necesitadas de una cierta adaptación de la normativa general, a la sazón el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto-Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en adelante TRLET), a las necesidades de cada caso concreto. En ocasiones, la existencia de una determinada relación especial puede derivar del carácter dudoso de su laboralidad, a caballo quizás entre la prestación autónoma y la prestación laboral. No es este el caso de la relación laboral especial de los penados que desempeñan prestaciones en talleres penitenciarios, dado que *a priori* no se cuestiona que concurren en las mismas los requisitos previstos en el artículo 1.1. del TRLET: a saber, la voluntariedad¹, la dependencia, la ajenidad y la retribución salarial.

¹ De particular interés son las reflexiones a propósito de la voluntariedad jurídica —y voluntariedad real, ya que no hay puesto de trabajo disponible para cada solicitante— del trabajo de los internos en establecimientos penitenciarios señaladas por Fernández Artiach, P.: “Los motivos de la especialidad de la relación laboral penitenciaria”, en Agustí Julià, J. y Pumar Beltrán, N. (Coordinadores): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete, Bomarzo, 2009, págs. 214 a 221, donde analiza el alcance del ambiguo deber de trabajar previsto en el artículo 29 de la Ley Orgánica 1/1979 de 26 de septiem-

La Ley atribuye la capacidad de regular esta prestación al Gobierno, mediante Decreto, sin perjuicio de que dicha regulación deberá respetar los derechos básicos reconocidos por la Constitución (art. 2.2. TRLET), cuestión que como tendremos oportunidad de constatar, no está clara en el caso de la relación laboral objeto de comentario Y de este conjunto de mandatos -y de límites-, emerge la relación especial penitenciaria, regulada mediante el DRLP y que se justificaría en una serie de circunstancias connaturales al medio penitenciario. De modo particular el tratamiento penitenciario, -es decir, el conjunto de pautas y actividades establecidas en favor de los penados que así lo acepten-, apuntala la necesidad de una relación especial y la condiciona en su desarrollo. En este sentido, la reinserción social del preso proyectada sobre el tratamiento penitenciario justifica un acceso preferente a las vacantes de puestos (art. 3.2 DRLP) y puede justificar suspensiones de la prestación de servicios (art. 9.2 b] DRLP) e incluso extinciones contractuales, en aquellos casos en que la actividad laboral penitenciaria no redunde positiva o adecuadamente en el tratamiento (art 10.2 c] DRLP). Ahora bien, las características de empleador y empleado añaden justificación a la relación laboral y a algunas de sus peculiaridades; en particular, la especificidad del entorno penitenciario -y las omnipresentes razones de seguridad y disciplina penitenciarias- planean sobre el régimen jurídico de la relación laboral y sobre su puesta en práctica².

El problema fundamental es el de un régimen laboral que alimenta y cronifica la precariedad laboral potenciada por la ausencia de elementos de tutela que podrían mitigarla, a lo que contribuye la opacidad connatural al medio penitenciario. Las deficiencias en el estándar laboral del trabajo penitenciario derivarían de una opción que no es inocua: de acuerdo con el artículo 1.4 del DRLP, el Estatuto de los Trabajadores -pero también “las demás normas de la legislación laboral común”-, será de aplicación supletoria únicamente cuando se produzca una remisión expresa del DRLP, una técnica que aísla a los trabajadores/internos en una suerte de burbuja de precariedad. Asimismo, en la relación laboral penitenciaria no hay margen para la autonomía individual -y por lo tanto, para la fijación de condiciones más beneficiosa (art. 3.1 c] TLRET)- pero tampoco se reconoce expresamente margen a la autonomía y a la negociación colectivas, como tendré ocasión de detallar.

Dicho lo anterior, entre los puntos que generan una mayor precarización, derivada del DRLP o bien de su propia aplicación tenemos en primer lugar a) una regulación mejorable en lo que concierne a las reglas de prelación para acceder

bre Penitenciaria y en el artículo 133 de su reglamento de desarrollo (Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el reglamento penitenciario). Comparte también la concurrencia de voluntariedad Elías Ortega, A.: “Comentario sobre el mandato al Gobierno para una nueva regulación reglamentaria de la relación laboral de los penados”, Aranzadi Social, V/1999, consultada en su versión electrónica accesible a través de la referencia BIB 1999/1818, pág. 13.

² Fernández Artiach, P.: “Los motivos de la especialidad.”, ob. cit., pág. 225 señala que la singularidad de los dos sujetos de la relación incide también en la especialidad. Abunda en estas razones Elías Ortega, A.: “Comentario sobre el mandato...” ob. cit., AS 1999/V, pág. 12 quien apunta a que las posibilidades de traslados, liberaciones, etc justifican un tratamiento legal diferente.

a un puesto de trabajo vacante³ en el supuesto de que haya varios aspirantes (art. 3 DRLP). Asimismo, otro elemento particularmente comprometido es el de la b) retribución salarial o módulo retributivo que se fijará por parte del empleador en base a una serie de circunstancias establecidas en el art 15 del DRLP y que puede perfectamente –como así acaba sucediendo en la práctica-- quedar por debajo del salario mínimo interprofesional, posibilidad esta que ha recibido el visto bueno de la STS de 5 de mayo de 2006 (recud 728/2005). Una doctrina según la cual en este ámbito productivo el salario mínimo interprofesional sería simplemente una referencia, pero no un mínimo de derecho necesario⁴. Llama la atención este planteamiento teniendo en cuenta que el artículo 2.2 TRLET subraya que la regulación reglamentaria de las relaciones laborales especiales deberá respetar los derechos básicos reconocidos en la Constitución, debiéndose recordar a este respecto cómo la Constitución reconoce expresamente el derecho a un salario suficiente en su artículo 35.1, una noción por lo demás conectada íntimamente a la figura del salario mínimo interprofesional (art. 27.1 TRLET). A lo anterior cabe señalar que el DRLP implica un régimen laboral falto de garantías en materia de despido disciplinario en el que no se dispone ni de un detallado sistema de causas, ni de un procedimiento, ni tan siquiera de un esquema que garantice indemnizaciones o la reintegración en el puesto (art. 10, especialmente apartado 3 DRLP)⁵. En fin, aunque sean elementos más anecdóticos no deja de ser llamativos algunos supuestos en los que el Decreto regulador rezuma un notable desprecio por la estabilidad y la calidad en el empleo. A título de ejemplo cabe citar la inexistencia de subsidios en caso de incapacidad temporal por contingencias comunes (art.19 DRLP) o bien un áspero sistema extintivo por traslado temporal, teniendo en cuenta que el artículo 10.2 c) DRLP prevé como causa de extinción de la relación laboral penitenciaria el traslado temporal con una duración superior a los dos meses⁶. El paso del tiempo ha mejorado algunas cuestiones ya que en la práctica

³ Fernández Artiach, P.: *El trabajo de los internos en establecimientos penitenciarios*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, págs. 328-337 lleva a cabo un exhaustivo análisis del proceso de cobertura de vacantes y de los criterios de selección.

⁴ En realidad, bajo este planteamiento subyace una lógica en la que abunda la Sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla y León de 14 de enero de 2003 (rec 1663/2002), confirmada por el Tribunal Supremo, según la cual el trabajo penitenciario “*tiene un componente reeducativo o de inserción social, y como tal forma parte del tratamiento aplicado a quienes se han apartado de los parámetros de convivencia social, permitiendo alcanzar otros beneficios que los meramente económicos, en orden al cumplimiento de la pena*”. En otras palabras, lo importante no es el cumplimiento de niveles de calidad en el empleo, sino que, de algún modo, se trabaje.

⁵ Sobre el particular puede verse Gil Plana, J.: “*Vicisitudes del trabajo penitenciario: suspensión y extinción*”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 150/2011, págs. 467 y ss.

⁶ Obsérvese que estos traslados van a derivar a menudo de la necesidad de que el interno testifique o participe en alguna diligencia en una sede judicial alejada del centro penitenciario en el que cumple condena y trabaja. Se trata, en este sentido, de traslados que están fuera del control del interno y que en ocasiones se prolongan por circunstancias totalmente ajenas al interés del preso y, sin embargo, van a comportar la extinción del contrato de trabajo de un modo automático. Un excelente ejemplo

las prestaciones en los servicios auxiliares comunes de los establecimientos penitenciarios —economatos, cafeterías, cocinas y otros— que podían mantenerse fuera del ámbito laboral a total discreción de la administración penitenciaria (art. 305 del RD 190/1996, de 9 de febrero, mediante el que se aprueba el Reglamento Penitenciario) se han ido laboralizando⁷.

No ayuda a la situación de precariedad la dispersión de órdenes jurisdiccionales implicados en la tutela de los derechos de los internos. En la práctica se detecta un peso preponderante del orden jurisdiccional social en la tutela de los derechos laborales de los trabajadores de talleres, salvo en materia de atribución de puestos vacantes, un ámbito en el que se detecta la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa⁸ y de los juzgados de vigilancia penitenciaria⁹. En relación con el objeto de este artículo, se ha de destacar que los juzgados de vigilancia penitenciaria estarían llamados a una intervención preponderante en materia de protección de los derechos colectivos de los internos/trabajadores, teniendo en cuenta que por un lado, el artículo 76 de la Ley Orgánica, 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (en adelante LOGP), les atribuye con carácter general la “salvaguarda de los derechos de los internos”, y por otro lado el artículo 76.2 g] de la misma Ley les atribuye competencia en materia de peticiones o quejas de los internos en relación con el régimen penitenciario en cuanto afecte a sus derechos fundamentales. De todos modos, en la práctica no ha trascendido la imposición de sanciones por actos derivados de la constitución de secciones sindicales, reuniones sindicales u otros¹⁰. Tampoco constan quejas de los internos porque se les haya impedido la realización de actividades sindicales o parasindicales, si bien en estos casos cabría reivindicar la intervención de los juzgados de vigilancia penitenciaria, entre otras cosas, por la celeridad en su actuación. Sí es cierto que consta en España la realización de algunas huelgas de trabajadores/internos que se han acabado fundiendo en conflictos generales, que han desbordado el conflicto

de la crudeza con la que opera la causa extintiva puede verse en la STSJ de Castilla y León de 14 de febrero de 2005 (rec 63/2005)

⁷ De hecho, el reglamento prevé también la posibilidad de una gestión externalizada, que ha ido desapareciendo para favorecer la creación de puestos de trabajo. Una crítica de esta situación en López Gandía, J.: *Las relaciones laborales especiales*, Albacete, Bomarzo, 2008, pág. 67.

⁸ El documento de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA): *Trabajo en prisión. Guía práctica sobre los derechos laborales de las personas presas*, APDHA, 2015, pág. 36, sugiere para este caso, si no sería más razonable la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo que está claro es que la jurisdicción social no debe intervenir porque propiamente no hay todavía una relación laboral.

⁹ Al menos ese es el planteamiento de la STSJ de Cataluña (Social) de 3 de enero de 2011 (rec 6847/2009), que confirma el criterio del Juzgado de lo Social al declararse incompetente y sugerir la intervención del juzgado de vigilancia penitenciaria.

¹⁰ De todos modos, sucede en ocasiones que el juzgado de vigilancia penitenciaria se pronuncia sobre la sanción derivada de la normativa penitenciaria pero tampoco se produce un pronunciamiento a propósito de las consecuencias de esa conducta en el ámbito contractual laboral.

de carácter laboral¹¹. En todo caso, no consta la presentación de quejas ante estos juzgados centradas en vulneraciones del derecho de huelga.

Dejando de lado consideraciones jurídicas generales, cabe efectuar alguna referencia a los datos, que están divididos entre los de Cataluña, que tiene competencias en materia de gestión de sus prisiones, y los del resto de España, es decir, el ámbito de gestión correspondiente al Ministerio de Justicia. En este sentido, en Cataluña, los talleres están bajo la responsabilidad del denominado *Centre de Iniciatives per a la Reinserció* (en adelante CIRE) que es la empresa pública que gestiona los talleres penitenciarios, regulada mediante la Ley catalana 23/2009, de 23 de diciembre. En este ámbito los datos más recientes son de 2018 y señalan que hay una media de 3842 internos empleados¹². De otro lado, para el territorio del Ministerio de Justicia los talleres penitenciarios se articulan bajo la gestión de la entidad de derecho público, Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (en adelante entidad TPFE), cuyo estatuto fue aprobado por el Real Decreto 122/2015, de 27 de febrero. En este espacio territorial los datos nos indican que en 2018 había un total de en torno a 12.300 trabajadores penitenciarios¹³. Por lo tanto estamos hablando de un entorno penitenciario en el que desarrollan actividad unos 16.200 reclusos en toda España, la mayoría de ellos penados, que en general desempeñan su actividad a tiempo parcial.

Al sucinto retrato jurídico del trabajo penitenciario y a los datos cuantitativos es importante añadir dos elementos remarcables que suscitan muchas cuestiones. De un lado, se ha de resaltar que el trabajo penitenciario puede desarrollarse en relación con empresas del exterior (11.5 DRLP), es decir, en una suerte de colaboración en la que empresas instalan actividad en los centros penitenciarios. Ahora bien, aunque estas prácticas se justifiquen en la responsabilidad de la administración penitenciaria a la hora de proveer de trabajo a los internos, suscitan serias dudas de diversa índole, a las que me referiré con detalle más adelante, lo que hace todavía más conveniente algún tipo de control o supervisión sindical. De hecho, por una serie de circunstancias -entre las que destaca el abultado lucro obtenido por grandes empresas-, la colaboración de las empresas del exterior con el CIRE y con la entidad TPFE es uno de los puntos más inquietantes en el régimen de trabajo de los internos.

De otra parte, la administración laboral penitenciaria -a la sazón el CIRE y la entidad TPFE- representa un papel que va más allá de ser un mero empleador. Se trata de entidades que gestionan los talleres de producción pero también están al cargo de cocinas, economatos y otros servicios dentro de las prisiones¹⁴ -que tam-

¹¹ Pueden verse los datos citados en el último párrafo del apartado 2.

¹² Puede consultarse los datos en : <http://justicia.gencat.cat/ca/departament/Estadistiques/c>

¹³ Datos extraídos de <http://oatpfe.es/>. En concreto, de su apartado de estadísticas.

¹⁴ Respecto a la entidad TPFE puede verse la información detallada que se facilita al respecto en el apartado "Producción propia y servicios" accesible en: <http://oatpfe.es/portada/Produccion/Pro>

bién son talleres penitenciarios- , lo que convierte a estas entidades en un pujante, aunque modesto, agente económico. Además, al menos en Cataluña la posición y la política del CIRE genera críticas generalizadas de las organizaciones sindicales ya que, como si se tratase de una aislada colonia industrial¹⁵, los internos -trabajadores o no-, están obligados a adquirir productos en los economatos del CIRE a unos precios elevados, lo que ha suscitado quejas y contribuye a un sostenido malestar entre la población reclusa.

Tras este breve presentación de la realidad del trabajo penitenciario en España, pasaré a un análisis que permita detectar los márgenes de lo colectivo en los talleres de trabajo penitenciario.

2. EL SILENCIO DE LA NORMA RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN DE REPRESENTACIONES UNITARIAS. ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN, LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA HUELGA

Uno de los elementos especialmente llamativos de la relación laboral especial penitenciaria es el muy bajo calado de la perspectiva colectiva, así como el silencio más absoluto en materia de representaciones unitarias¹⁶, que son deliberadamente ignoradas por el redactor del DRLP. Se trata de un aspecto problemático pero bastante generalizado en el derecho de los países de nuestro entorno, en el que la cuestión no aparece como prioritaria¹⁷. A este respecto, una mirada global solo me ha permitido detectar una realidad colectiva laboral “asumida” en las prisiones de

duccion_Talleres_de_servicios/seccion=1182&idioma=es_ES&id=2014121716360002&activo=10.do (consultado el 27 de julio).

¹⁵ El símil entre el CIRE y las colonias Industriales, está extraído de los artículos publicados en Talp (órgano de expresión de la Sección Sindical de CCOO en el centro penitenciario Brians 2): “El CIRE no reinsereix, es forra explotant els interns (1 y 2), publicado en los números 7 y 8 de, respectivamente, noviembre y diciembre de 2014, ejemplar fotocopiado, pág. 1. Refiere el artículo cómo algunos centros penitenciarios han sido obligados por el *Sindic de Greuges* de Cataluña a rebajar precios abusivos de productos de primera necesidad que tomaban como referencia el establecimiento más cercano, que en ocasiones era una gasolinera o establecimiento similar con precios bastante por encima de los habituales en supermercados. Asimismo, los artículos critican la política de supresión de cafeterías en los centros penitenciarios y su substitución por máquinas de *vending*.

¹⁶ Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, Granada, Comares, 2000, pág. 470.

¹⁷ El informe del Senado francés, *Le travail des detenus* de 2002 (https://www.senat.fr/lc/lc104/lc104_mono.html, consultado el 5 de julio de 2019), mostraba un panorama bastante generalizado de precariedad en diversos países de la Unión Europea como Francia, Países Bajos, Reino Unido o Dinamarca. En lo que respecta a Francia el informe del Institut Montaigne *Travail en prison: préparer (vraiment) l'après*, Institut Montaigne, Paris, 2018, accesible en <https://www.institutmontaigne.org/publications/travail-en-prison-preparer-vraiment-lapres> (consultado el 5 de julio de 2019), refleja una realidad más preocupante que en España lo que lleva a propuestas (págs 117 a 119) que priorizan intervenciones más básicas, obviando las cuestiones colectivas. El resumen del informe, también accesible en dicha página web formula nueve propuestas y ninguna de ellas se refiere a aspectos de intervención sindical o de libertad sindical. Las cuestiones colectivas tampoco afloran ni directa ni indirectamente en el Libro Blanco: *El trabajo en las prisiones europeas*, Barcelona, CIRE, 2008.

Argentina, donde opera el denominado Sindicato Único de Trabajadores Privados de Libertad Ambulatoria (SUTPLA) en funcionamiento desde 2012¹⁸, aunque tampoco existen allí órganos de participación de orden unitario.

Ciertamente, el derecho a la participación de los trabajadores mediante representaciones unitarias del título II del TRLET no se contempló en el Decreto, opción que dispone de algunos asideros jurídicos. De un lado, el artículo 1.4 del DRLP prevé una supletoriedad restrictiva del TRLET, limitada a las materias que cuenten con remisión expresa, lo que no es el caso en lo referente a las representaciones unitarias. Además, la participación mediante representaciones unitarias no es un derecho constitucional básico a respetar por el Consejo de Ministros en la regulación de relaciones laborales especiales. Antes al contrario, la participación a través de comités de empresa o delegados de personal no es sino un derecho de configuración legal¹⁹ que estaría vinculado al artículo 129 de nuestra Carta Magna. Por lo tanto, ante la falta de órganos unitario, la alternativa para potenciar la participación de los trabajadores de talleres penitenciarios podría ser la sección sindical o bien la disponibilidad de internos afiliados a sindicatos fin de llevar a cabo algún tipo de interlocución. En todo caso, cabe efectuar algunas puntualizaciones a propósito de cuáles son los márgenes expresos, pero también tácitos que podrían dar cabida a la participación de los trabajadores, mediante estructuras internas —no estrictamente laborales— de participación, o bien, a través de secciones sindicales que se pudiesen constituir a nivel de los talleres penitenciarios, cuestión, esta última a la que me referiré en el siguiente apartado.

El Decreto es muy parco en lo que respecta a la posible participación colectiva —y también individual— de los trabajadores en el funcionamiento de los talleres penitenciarios. En este sentido, el artículo 5.1 e] DRLP reconoce una suerte de derecho individual a la participación en la organización y la planificación del trabajo, que se canalizará bajo la forma y condiciones de la legislación penitenciaria, afirmación que entronca con el artículo 24.1 de la LOGP en el que se establece una suerte de principio de creación y estimulación de sistemas de participación de los internos, que no parecen haberse puesto en marcha, lo que amplía enormemente el campo de juego de la administración laboral-penitenciaria en el día a día del funcionamiento de los talleres. No obstante esa realidad, el artículo 13 DRLP se refiere a diversas esferas de implicación de los internos en los talleres penitenciarios:

¹⁸ El sindicato está centrado fundamentalmente en reivindicaciones laborales, lo que incluye la insistencia a propósito de la generación de empleo en los talleres penitenciarios. Se puede acceder a más datos a través del blog de la organización: <http://sutplanacional.blogspot.com/>, (consultado el 5 de julio de 2019).

¹⁹ Agut García, C.: *La sección sindical*, Albacete, Bomarzo, 2004, pág. 8 subraya que el derecho a la representación, no cuenta con un precepto constitucional en que apoyarse.

- a) La aportación, colectiva o individual, de ideas sobre los planes de trabajo y los sistemas laborales.
- b) La participación en la evaluación y análisis de los sistemas de producción, lo que incluiría la aportación de propuestas para la fijación anual del módulo retributivo. Se trata sin duda de un aspecto de notable sensibilidad, aunque en este caso no se especifica si la participación será individual o colectiva.
- c) Finalmente se sugiere que los trabajadores de talleres podrán formar parte de los equipos encargados del control y mantenimiento de los sistemas de seguridad y prevención de riesgos laborales. Parece que nos hallamos ante una integración “individual” en los mencionados equipos.

En fin, el artículo 17 DRLP establece un espacio para la negociación/consulta menor en la gestión de algunas materias de tiempo de trabajo al señalar que “Previo acuerdo con los trabajadores, el Director del centro penitenciario podrá modificar, cuando las circunstancias excepcionales de producción lo exijan, el calendario laboral aprobado o la jornada habitual”.

Ahora bien, no obstante los espacios mencionados por el Decreto y algunas valoraciones positivas ante sus posibilidades²⁰, documentos bien fundados señalan que la participación de los trabajadores de talleres penitenciarios es inexistente²¹, más allá de que esa misma participación sea reivindicada por los propios internos²². En el trámite de consulta anterior a la elaboración del DRLP, el Consejo Econó-

²⁰ Woolpert, S.: “Prisoners’ Unions, Inmate Militancy and Correctional Policymaking”, *Federal Probation* 43/1978, pág. 43 y ss apunta algunos elementos positivos derivados de la participación de los internos en estructuras de participación estables como son la obtención de información por parte del centro penitenciario; la prevención de violencia y/o motines y, en fin, una mejora en el sentido de responsabilidad personal de los internos, lo que reduce su sensación de victimismo. Centrándonos en la regulación española (DRLP), Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los derechos colectivos...*, ob. cit., pág. 395, apunta a que la diáfana mención de la participación en materia preventiva debería generar la designación de Delegados de Prevención ente los trabajadores internos, lo que a mi juicio es bastante cuestionable, ya que al fin y al cabo el Decreto se está refiriendo a otros espacios de participación –los equipos de control y mantenimiento, que “suenan” más a comité de seguridad y salud–, sin olvidar que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, parte de la previa existencia de representaciones unitarias para que se pueda designar Delegados de prevención (art. 35).

²¹ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA): *Trabajo en prisión*, ob. cit., pág. 50, resalta cómo “Los trabajadores en la práctica no participan en la organización del trabajo”. El documento citado está accesible en la red: <https://apdha.org/media/guia-trabajo-en-prision-2015.pdf> (consultado el 17 de abril de 2019). Es cierto que desde hace años se han puesto en marcha en los denominados “módulos de respeto”, comisiones de participación mediante las que se impulsa la implicación de los internos en cuestiones de funcionamiento de los módulos. Ahora bien, la observación de la experiencia permite indicar que no consta la constitución de comisiones de participación vinculadas a los talleres penitenciarios. Sobre los módulos de respeto, puede verse: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/Reeducacion/ProgramasEspecificos/modulosRespeto.html> (consultado el 25 de junio de 2019).

²² AAVV.: *Trabajar en prisión*, Barcelona, Icaria, 2007, págs 109 y 110 señala que para un 10’1 por 100 de los trabajadores de talleres penitenciarios, las cuestiones relativas a la organización del trabajo son prioritarias. La reivindicación se concentra entre los trabajadores que tienen formación y las mujeres.

mico y Social informó señalando la conveniencia de garantizar de modo efectivo la participación de los internos a través de algún “cauce específico”, circunstancia que brilla por su ausencia en la versión aprobada de DRLP²³. Atendiendo a las limitaciones prácticas que tiene la acción sindical en el entorno de los talleres laborales penitenciarios, sería razonable articular alguna estructura de participación “unitaria”. Sin embargo, se constata que la participación laboral de los reclusos no es una prioridad ni para el legislador ni para la administración laboral penitenciaria.

Por otra parte, el DRLP socava aparentemente las posibilidades de negociación colectiva porque omite al Convenio Colectivo de entre las fuentes reguladoras de la relación laboral penitenciaria (art. 1.4 DRLP), sin perjuicio de la modesta remisión a la negociación/consulta del artículo 17 DRLP. Así, no obstante planteamientos más optimistas expresados por otros autores²⁴, mi impresión es que el redactor del Decreto ha pretendido privar de todo papel a la negociación colectiva. En esta línea, la STS de 5 de mayo de 2006, (recud 728/2005) cerró la puerta a la aplicación de los niveles salariales de Convenios Colectivos sectoriales al interpretar que, precisamente, el convenio colectivo no era fuente de la relación laboral penitenciaria (art. 1.4 DRLP)²⁵ y mucho menos el Convenio negociado *extra muros* de la realidad penitenciaria.

Otra cosa es que dicho planteamiento tenga sentido en un espacio en el que es difícil negar totalmente el derecho a la libertad sindical y en el que tampoco cabe extraer esta prohibición de la LOGP y más en particular de su artículo 34, precepto que señala que los internos asumirán individualmente la defensa de sus intereses ante organismos administrativos y tribunales, lo que no es óbice a un espacio de negociación²⁶. De este modo, sobre el papel debería de haber un mínimo margen para la negociación colectiva, ya sea llevada a cabo por secciones de trabajadores de talleres penitenciarios²⁷, ya sea llevada a cabo entre centrales sindicales y la

²³ CES: *Dictamen 1/2001, Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral 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*. Accesible en www.ces.es (consultado el 25 de junio de 2019), pág. 6.

²⁴ Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los derechos colectivos...*, ob. cit., pág. 404 y ss, defiende la vigencia de la negociación colectiva partiendo de que el DRLP no la prohíbe estrictamente. Asimismo, apunta a su carácter compensador teniendo en cuenta la falta de autonomía individual en esta relación laboral. Más cauto se muestra Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, ob. cit., págs. 481 y ss, propugnando la conveniencia de constituir “un sistema negociador” ante el silencio de la norma.

²⁵ Por su parte, la STSJ de Cataluña de 22 de julio de 2004 (rec 3474/2003), casada por el TS, había defendido precisamente la aplicación de niveles salariales del Convenio de referencia de la actividad en base a la defensa del acceso a los derechos fundamentales, expresada en el artículo 25.2 CE.

²⁶ Y es que, como señala Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, ob. cit., pág. 484, la negociación colectiva de condiciones no debe entenderse incluida en las acciones colectivas prohibidas por la LOGP.

²⁷ Negociación que sería extraestatutaria porque -- Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los derechos colectivos*, ob. cit., pág. 407—no hay remisión a la normativa laboral ordinaria y, también,

administración laboral penitenciaria, entre otras cosas por la exigencia de dignificar el trabajo penitenciario unida a la necesidad de concretar aspectos aplicativos del DRLP²⁸ y de mejorar los módulos retributivos. La reciente STS de 31 de enero de 2019 (recud 1243/2017) es un excelente ejemplo de la conveniencia de una mínima negociación que precise algunas materias ya que de lo contrario, la amplitud y vaguedad del DRLP en materia extintiva se vuelve contra la administración laboral penitenciaria²⁹.

Más allá de los márgenes para la participación y la negociación cabe plantearse si el derecho de huelga dispone de algún espacio en las prisiones ya que la normativa penitenciaria guarda un espeso silencio al respecto. Es más, parecería que las manifestaciones de conflicto colectivo escapan a los talleres de reclusos ya que el artículo 34 del Reglamento Penitenciario subraya que los trabajadores asumirán individualmente sus derechos sin hacer ninguna referencia al conflicto colectivo, aunque tampoco parece razonable aceptar que el Reglamento Penitenciario sea la herramienta adecuada para cuestionar el derecho de huelga de los internos. Antes al contrario, ante una cuestión aplicativa o ante un espacio menor de negociación-consulta, como los previstos en el DRLP parecería abrirse un espacio para el derecho de huelga. Sin embargo, para algunas voces, la alargada sombra del orden y la seguridad penitenciarios, parecerían excluir del ejercicio de este derecho a los reclusos, salvo cuando trabajen para empresas fuera del recinto penitenciario³⁰. Ahora bien, otros autores³¹ han analizado al detalle la cuestión llegando a la conclusión de que el simple ejercicio de la huelga, entendido como la suspensión de actividad en tanto que mera manifestación de conflicto estricta-

porque la falta de elecciones a órganos unitarios en los talleres penitenciarios no va a dar margen para que las secciones pudiesen realizar una negociación colectiva adaptada a los requisitos del TRLET.

²⁸ Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, ob. cit., pág. 482, se refiere a la necesidad de negociación para la adaptación a situaciones nuevas, así como para paliar las imprecisiones legislativas y reglamentarias. Y razón no falta para ello ya que las nuevas tecnologías abren expectativas notables y quizás inquietantes para el trabajo penitenciario. Asimismo, muchos preceptos del DRLP otorgan a la administración laboral penitenciaria un margen de actuación excesivo, en el que la negociación daría más sentido a su aplicación práctica. Destacan en este terreno la determinación del alcance de algunas causas de extinción y de suspensión, sobre todo las derivadas de razones de disciplina y seguridad penitenciaria (arts. 9 y 10 DRLP), o bien la identificación de detalles en los criterios de prelación para la cobertura de las vacantes (art. 3 DRLP).

²⁹ La STS de 31 de enero de 2019 confirma la declaración de nulidad de una extinción contractual acordada por la entidad TPFE en base a incumplimientos laborales básicos, a causa de la falta de contenido de la comunicación extintiva. Se trata de una circunstancia propiciada por el propio DRLP, un texto carente de pautas en el terreno de la formalización de la extinción del contrato de trabajo.

³⁰ López Melero, M.: *Los derechos fundamentales de los reclusos*, Madrid, Edisofer, 2015, pág. 297. Ahora bien, en tal caso, no nos hallaremos en el espacio de la relación laboral especial, sino en relaciones ordinarias, ya que la autora se está refiriendo a trabajadores-reclusos clasificados en tercer grado que llevan a cabo actividad en empresas ordinarias

³¹ Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, ob. cit., págs. 487-495 reflexiona ampliamente sobre la cuestión. Elías Ortega, A.: "Comentario sobre el mandato...", ob. cit., AS 1999/V, págs. 26 y 27, vincula la vigencia del derecho de huelga a la de la libertad sindical, que también defiende.

mente laboral, no debería entenderse ni como una insubordinación, ni como un atentado a la seguridad y orden del establecimiento penitenciario, planteamiento que comparto. Eso sí, en el plano práctico mi modesta impresión es que es muy difícil discernir entre el malestar laboral y el malestar general de los reclusos³² de modo que puede suceder que una huelga laboral de internos/trabajadores vaya más allá de las reivindicaciones laborales; o a la inversa, podría suceder que el “malestar penitenciario” genere una huelga en los talleres³³, lo que activaría los expansivos resortes de la seguridad y disciplina penitenciarias³⁴.

3. LIBERTAD SINDICAL EN EL ENTORNO DE LOS TALLERES PENITENCIARIOS

3.1. Consideraciones generales

Aunque nada se señala al respecto en el DRLP, la libertad sindical sí es, sin lugar a dudas, un derecho constitucional básico (art. 28.1 CE) que deberá respetarse en las relaciones laborales especiales. Ahora bien, no parece que el redactor del reglamento tenga las cosas tan claras al respecto porque el artículo 1.4 DRLP señala que “las demás normas de la legislación laboral común (...) sólo serán aplicables en los casos en que se produzca una remisión expresa desde este Real Decreto o la normativa de desarrollo”. Ahora bien, a favor de la vigencia de la LOLS cabría entender que la regulación de la libertad sindical está más allá de “legislación laboral común” porque, entre otras cosas, nos hallamos ante un derecho

³² Woolpert, S.: “Prisoners’ Unions...”, ob. cit., FP 43/1978, pág. 40 y ss, parte de una idea de asociacionismo/sindicalismo de internos en establecimientos penitenciarios, en donde no se vislumbran fronteras entre los diversos intereses –laborales/extralaborales– de los reclusos.

³³ A este respecto, Casellas Ramón, A.: *Un reflejo de la Sociedad. Crónica de una experiencia en las cárceles de la democracia*, Barcelona, El Grillo Libertario, 2014, págs. 125 a 136, da cuenta de la huelga de brazos caídos organizada en las prisiones catalanas en 1993 y de otra huelga organizada en 1994, que sugiere una mezcla de conflictos, en el que el paro laboral estaba subordinado a otras reivindicaciones de los presos. Otro tanto cabe señalar a propósito de la huelga de la prisión catalana de *Quatre Camins* en 2002 que derivó hacia un motín. Puede encontrarse información comprensiva con la actitud de los presos en algunas crónicas –“La otra memoria histórica. La huelga de Quatre Camins”, accesible en: <https://radiorecuperandomemoria.com/2017/02/17/la-otra-memoria-historica-la-huelga-de-quatre-camins/> (consultado el 26 de julio de 2019), a su vez que otro tratamiento de la prensa de información general subraya el carácter de motín de esa huelga. Puede verse al respecto la noticia del diario *La Vanguardia* de 7 de mayo de 2018 “El motín de 2002 en Quatre Camins se salda con penas mínimas para 16 expresos”, accesible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180507/443352277241/el-motin-de-2002-en-quatre-camins-se-salda-con-penas-minimas-para-16-expresos.html> (consultada el 26 de julio de 2019) En todo caso se deduce que aquí se mezcló la paralización en la actividad de talleres y de servicios con la protesta generalizada.

³⁴ López Melero, M.: *Los derechos fundamentales de los reclusos*, ob. cit., pág. 72, da cuenta de que algunos autores han reivindicado la conculcación de los derechos de los internos como necesaria y consustancial a la gobernanza de las prisiones y a la necesidad de someter a los reos, a fin de garantizar el orden y buen funcionamiento de los establecimientos penitenciarios.

constitucional básico, de los que debe respetarse en la regulación de las relaciones laborales especiales (art. 2.2. TRLET)³⁵. Además, el Tribunal Supremo -- STS de 5 de mayo de 2006, recud 728/2005—ha señalado la posible aplicación de otras normas cuando el DRLP no regule una determinada materia.

A lo anterior se ha de añadir el peso de los Convenios de la OIT en la materia y el propio contenido de la LOLS. A este respecto, el Convenio OIT núm. 87 de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación establece que los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir “las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”. Asimismo, la LOLS no establece prohibiciones ni limitaciones al respecto³⁶, circunstancia que como es sabido sí se produce en otros ámbitos en los que se prevén prohibiciones justificadas por la propia OIT -miembros de las fuerzas armades- o limitaciones más o menos amplias, que afectarían a algunos grupos de funcionarios que ejercen funciones de autoridad (art. 1.3 LOLS), pero nada se dice de los trabajadores de talleres penitenciarios. Ese derecho a la libertad sindical individual implicaría al menos (art. 2.1 LOLS) la libertad de afiliación, la de fundación del sindicato y la participación en el mismo y, en fin, la de la acción sindical, que como es sabido, beneficiaría a trabajadores afiliados y no afiliados.

Respecto a la posibilidad de que los trabajadores penitenciarios puedan afiliarse a un sindicato no albergo dudas³⁷, ya que se trataría de un derecho de carácter político o socio-político básico que no debería discutirse, más allá que la condición de recluso podría limitar las posibilidades de la persona afiliada de cara, por ejemplo, a participar en la vida de su sindicato, incluyendo la libertad de elegir a sus representantes (art. 2.1 LOLS). No en vano, el artículo 3.1 de la LOGP reconoce el ejercicio de derechos políticos y sociales -entre otros- salvo que fuesen incompatibles con el cumplimiento de la condena, lo que por razones evidentes no es el caso. Es más, la LOGP prevé la posibilidad de que los reclusos puedan ser privados del derecho de sufragio activo o pasivo pero nada se dice a propósito del mantenimiento de la afiliación a partidos políticos, de modo que otro tanto deberá aplicarse a la afiliación sindical. Y como se vera, la posibilidad de afiliarse a un sindicato no es un tema menor. Por lo demás, debería velarse por evitar que la afiliación sindical, de ser conocida, sea un elemento que perjudique a los trabajadores afiliados a la hora de acceder a vacantes y a mantenerse en el empleo, ya que la afiliación sindical no se menciona entre las cláusulas de discriminación que aparecen en el artículo 5.1

³⁵ Como señala Elías Ortega, A.: “Comentario sobre el mandato...”, ob. cit., AS 1999/V, págs. 6 y 7, el espacio regulador de las relaciones laborales es muy amplio pero la Constitución funciona como referencia obligada, de ahí que cabría exigir un escrupuloso respeto a los derechos constitucionales.

³⁶ Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, ob. cit., pág. 464.

³⁷ Tampoco las expresan Elías Ortega, A.: “Comentario sobre el mandato...”, ob. cit., AS 1999/V, págs. 23 a 25 ni Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los derechos colectivos...*, ob. cit., pág. 372.

a] DRLP -lo que no deja de ser un dato llamativo³⁸- si bien eso no significa que el artículo 12 LOLS no sea de aplicación a la relación laboral especial, dado que se trata de una materia -la libertad sindical- huérfana de regulación especial.

En todo caso, cabe subrayar que la defensa del derecho a la libertad sindical en el entorno de los talleres penitenciarios tiene valor no solamente desde la perspectiva del ejercicio de actividad sindical por parte de los internos en defensa de sus intereses. Tiene también importancia para sustentar y legitimar la posibilidad de que otros sujetos -en general sindicales, aunque pueda haber espacio para las representaciones unitarias- puedan llevar a cabo actividad en defensa y representación de los intereses de los internos, de modo la titularidad del derecho por parte de los internos no es a mi juicio, un tema menor. Analizaré a continuación algunos extremos vinculados al postergado derecho a la libertad sindical de los internos empleados en talleres penitenciarios.

3.2. Fundación de sindicatos y constitución de secciones sindicales

Algunas voces han negado con carácter general el derecho de asociación de los reclusos en base a las limitaciones de la normativa penitenciaria, al sugerir que dicho derecho sería contrario al orden y a la seguridad penitenciarios. De todos modos, hay que subrayar que el contenido del artículo 3.1 de la LOGP y el impulso de normalización subrayado por el DRLP en su artículo 11.3, deberían dar su apoyo a la actividad sindical como ingrediente normalizador.

A partir de aquí y en lo concerniente a la fundación de sindicatos, las circunstancias pueden dificultar el ejercicio del derecho, especialmente cuando se pretenda crear un sindicato específico de presos, sean trabajadores penitenciarios o internos que aspiren a un puesto de trabajo. Sin duda, las peculiaridades del trabajo penitenciario podrían justificar la puesta en marcha de un sindicato específico; sin embargo, considero que la opción de que los sindicatos de clase vehiculen las pretensiones laborales de los internos sería la más adecuada en perspectiva de eficacia y en perspectiva de también, de normalización de la actividad laboral penitenciaria. Todo ello no significa, por lo demás, que se subestime la capacidad de autoorganización de los reclusos que se puso de manifiesto hace ya años, a través de la célebre COPEL, -Coordinadora de Presos Españoles en Lucha- y que concentró su actividad a finales de los años setenta³⁹. En este sentido, no va a ser fácil

³⁸ Evidentemente, cabe deducir que el redactor del Decreto no concebía que los trabajadores de talleres penitenciarios pudiesen estar afiliados a sindicatos en un contexto de “normalidad” penitenciaria, si bien eso no significa gran cosa de cara a la virtualidad del derecho de libertad sindical porque la exclusión de derechos básicos reconocidos en la Constitución no puede realizarse caprichosamente y mucho menos de manera tácita mediante reglamento aprobado por Consejo de Ministros.

³⁹ Casellas Ramón, A.: *Un reflejo de la Sociedad*, ob. cit., pág. 339, da cuenta de alguno de los rasgos de la COPEL, creada a finales de 1976 por presos con el apoyo de abogados, grupos de apoyo

la gestión de la puesta en marcha de una organización sindical y de los requisitos marcados por el artículo 4 de la LOLS por parte de personas que están privadas de libertad⁴⁰, sin perjuicio de que luego puedan adherirse a un sindicato de mayor alcance mediante la vinculación o la federación (art. 2.2 b] LOLS).

En lo que respecta a que los trabajadores penitenciarios se agrupen en secciones sindicales de conformidad con la LOLS (art. 8. 1), cabe señalar que la creación de la sección sindical no constituye un acto jurídico de gran complejidad, si bien en el medio penitenciario cualquier cuestión es susceptible de “complicación”. Vaya por delante que la constitución de una sección de centro o de empresa suscita una cuestión de partida ya que no deja de ser una suerte de acto de asociación,-o de para-asociación”- que se he señalado como plenamente lícito a la luz del artículo 3.1 de la LOGP. Es decir, los trabajadores afiliados al sindicato no crean un sindicato pero se agrupan formalmente bajo el paraguas del sindicato y bajo la cobertura legal del artículo 8.1 LOLS, lo que no deja de ser un acto de (para)fundación sindical amparado por el artículo 28.1 CE, por la LOLS y por la normativa penitenciaria. Dicho eso, la reflexión a propósito de la constitución de secciones de trabajadores penitenciarios permite identificar al menos tres cuestiones.

La primera, que ese derecho se reserva a los trabajadores afiliados, de conformidad con lo establecido en los Estatutos de los sindicatos. Por lo tanto, la primera cuestión problemática es contar con trabajadores afiliados teniendo en cuenta que por la escasa retribución prevista⁴¹, la afiliación sindical debe ser una circunstancia muy excepcional, y lo cierto es que el legislador no permite la constitución de secciones sin afiliados en el entorno productivo; es más, con frecuencia la normativa sindical exige la presencia de más de una persona afiliada al sindicato⁴², lo que se

y familiares con el objetivo de conseguir la amnistía para presos políticos y sociales y cambiar las formas de vida en el interior de la cárcel.

⁴⁰ Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los derechos colectivos...*, ob. cit., pág. 374. Así, la creación de una organización sindical de presos se verá afectada por dos obstáculos. El primero, las gestiones de depósito de estatutos, para las cuales se debería contar con colaboración en el exterior. El segundo obstáculo, contar con la autorización del centro penitenciario para permitir la reunión en la que se levante acta de la fundación, cuestión a la que posteriormente se hará referencia.

⁴¹ APDHA *Trabajo en prisión*, ob. cit., pág 49, ofrece el dato de un promedio salarial de 222 euros, circunstancia que debe matizarse en la idea de que ese salario corresponde por lo general a jornadas al 50 por 100, aunque no siempre. Ahora bien, si contrastamos esos salarios con la cuota de afiliación de cualquier sindicato podemos concluir que la afiliación no va a ser una prioridad con los trabajadores de talleres penitenciarios. A título de ejemplo, UGT prevé una cuota básica confederal de 12'50 euros y CCOO establece su cuota general ordinaria en 13 euros, si bien esta última central fija una cuota super reducida de 3 euros para personas con ingresos muy bajos, inferiores a 7000 euros anuales. UGT prevé una cuota mensual reducida para trabajadores por cuenta ajena de 8'75 euros.

⁴² A este respecto, los Estatutos de la Confederación de Comisiones Obreras en Cataluña (CONC) (art. 15.2) se inclinan por un modelo de sección de notoria implantación –o si se quiere, de notoria presencia de afiliados-- si tenemos en cuenta que la constitución de secciones solo se contempla en empresas de más de veinte afiliados, sin olvidar que los propios Estatutos garantizan el control de la constitución de la sección teniendo en cuenta que ésta deberá contar con el aval de la federación del ramo y ser reconocida por la Confederación a través de su inscripción en el Registro de Estructura de la Secretaría de Organización de la CONC (art. 15.3). Por lo contrario, centrales de menor dimensión

convierte en un requisito complicado de cumplir⁴³. De otro lado, en lo que concierne al ámbito y dado el notable margen ofrecido por la Ley⁴⁴, parece razonable escoger el ámbito de la entidad encargada de la organización del trabajo penitenciario, es decir, un ámbito de “empresa” -CIRE y entidad TFPF-, una posibilidad aceptada sin grandes problemas por la STC 173/1992, de 29 de octubre, pero sin que se puedan designar Delegados Sindicales⁴⁵. No obstante, me temo que por diversas razones sería más viable optar por secciones de centro⁴⁶, en el bien entendido de que la noción centro, debería agrupar en una única unidad productiva a los diversos talleres o subtalleres penitenciarios que se ubiquen en la misma prisión. En fin, se ha señalado que la constitución de secciones exige una cierta holgura en el ejercicio del derecho de reunión en medio penitenciario para llevar a cabo el acto constitutivo y funcionar como sección, una cuestión a la que se dedicará atención en el siguiente apartado.

Más allá de los obstáculos de cara a la puesta en marcha de secciones sindicales de trabajadores de talleres penitenciarios, lo cierto es que esta instancia sindical sería un instrumento que podría vehicular los escasos márgenes de participación y de negociación previstos en el DRLP⁴⁷ a los que se ha aludido. Asimismo, el

parecerían adaptarse más a la realidad del trabajo en los talleres penitenciarios y en otros ámbito de escasa implantación, teniendo en cuenta que su Estatutos no plantean grandes exigencias. Valga el ejemplo de los Estatutos de CNT (art.33) que no exigen mínimo alguno -entiéndase que será suficiente con un afiliado al sindicato- o los estatutos de CGT Cataluña en la que se prevé la exigencia de un mínimo de dos afiliados. La normativa vigente de UGT prevé la figura de la sección sindical básica -una suerte de modelo subsidiario de sección- con la exigencia de un mínimo de dos trabajadores afiliados en el ámbito de implantación. Dicha indicación se encuentra en el documento UGT: *Resoluciones 42 Congreso*, Madrid, UGT, 2016, pág. 522.

⁴³ Entre otras cosas porque como señala Woolpert, S.: “Prisoners’ Unions, ...”, ob. cit., FP 43/1978, pág. 43, con carácter general, el deseo de una acción reivindicativa concertada y normalizada es más bajo entre los internos que entre la población en general. Ahora bien, se ha de matizar que las reflexiones del autor, se llevan a cabo en el análisis del asociacionismo “general” de presos, no en el de cariz estrictamente laboral. La diferencia puede ser relevante porque los reclusos que trabajan, en general, muestran un perfil personal más estructurado y quizás más deseoso de participar.

⁴⁴ Cid Babarro, C.: *La representación sindical en la empresa*, Pamplona, Lex Nova/Thomson Reuters, 2014, pág. 103.

⁴⁵ La no celebración de elecciones a representantes unitarios a nivel de los talleres penitenciarios permite augurar que no va a haber Delegados Sindicales LOLS en el espacio del trabajo de los internos. A este respecto, la LOLS condiciona que se pueda escoger delegados de los internos/trabajadores con atribuciones (art. 10) cuando se haya obtenido algún puesto en el comité de empresa -cosa hoy por hoy imposible dado que no existe el derecho a participar en elecciones a órganos unitarios- y, además, se cuente con más de 250 trabajadores, requisito que a nivel de “empresa” sí se cumple, dadas las plantillas presentes tanto en el CIRE como en el organismo TFPF. Todo ello no impide que las secciones puedan nombrar a un delegado o representante, como se expresa en buena parte de los Estatutos sindicales, pero no será posible el nombramiento de Delegados a nivel de “empresa”, bajo la flexible interpretación impulsada por la STS de 18 de julio de 2014 (rec. 91/2013)

⁴⁶ Las restricciones de movimiento de los internos, connaturales al régimen penitenciario, dificultarían una reunión constitutiva de los trabajadores afiliados a sindicatos presentes en diversos centros penitenciarios, y además, dicho aislamiento y dificultad de comunicación entre internos de diversos centros puede desaconsejar un ámbito “de empresa”.

⁴⁷ Otra cosa es que la afiliación exigida para constituir secciones de sindicatos más representativos dificulte este tipo de operaciones.

derecho a un tablón que la LOLS (art. 8.2 a)) reconoce a las secciones de sindicatos más representativos sería de particular interés considerando que el riguroso control respecto a la presencia y deambulaci3n de los internos en el medio penitenciario podr3a laminar notablemente -por no decir que anular-, la capacidad de los trabajadores de distribuir informaci3n sindical (art. 8.1 b) LOLS), informaci3n en “formato papel” que por lo dem3s puede ser dif3cil de obtener. Por todo ello, el derecho a tabl3n deber3a ser una prerrogativa de toda secci3n sindical constituida en este entorno.

3.3. Una breve referencia a otros derechos vinculados a la acci3n sindical

Se examinar3n a continuaci3n el margen y las herramientas de acci3n previstas para los trabajadores afiliados que integren las plantillas de talleres penitenciarios. Como en los apartados anteriores, se parte de que estas reflexiones son fundamentalmente una aproximaci3n te3rica antes que una realidad frecuente, pero de nuevo es importante subrayar, al menos sobre el papel, el inter3s por la presencia de afiliados para impulsar y legitimar la intervenci3n sindical externa -“o desde fuera”- en entornos laborales penitenciarios.

A este respecto, existen otros derechos relacionados con la promoci3n sindical en la empresa, que en realidad no son derechos de las secciones, sino de los trabajadores afiliados a cualquier sindicato. As3, el art3culo 8 de la LOLS reconoce a los trabajadores , fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la actividad productiva de: a) celebrar reuniones, previa notificaci3n al empresario, b) recaudar cuotas y distribuir informaci3n sindical. y c) recibir informaci3n que les remita su propio sindicato.

Respecto al derecho de reuni3n de los trabajadores afiliados a sindicatos, debe recordarse que en el medio penitenciario los internos no disfrutaban de libertad ambulatoria ni *a priori*, de un margen flexible para reunirse con cualquier objeto, todo ello en base a las consabidas razones de orden y seguridad penitenciarios. Ahora bien, dada la amplitud del reconocimiento de derechos fundamentales por parte del art3culo 3 de la LOGP, esta circunstancia exige de la administraci3n penitenciaria la autorizaci3n para realizar reuniones. Y lo se3alado vale no solamente para reuniones constitutivas de sindicatos o secciones sino tambi3n para reuniones de trabajadores afiliados a sindicatos (art 8 LOLS). Ante la m3s que presumible baja afiliaci3n, el exiguo n3mero de participantes en las reuniones dif3cilmente cuestionar3a el orden y la seguridad en el centro.

Asimismo, los trabajadores afiliados a una central tendr3an derecho a recibir informaci3n de su sindicato, de conformidad con lo previsto en el art3culo 8.1 c) LOLS. Dicha informaci3n, que en este caso llegar3a por v3a postal, deber3a ser recibida por el trabajador no solamente en base a la previsi3n del art3culo 8.1 c)

LOLS sino también porque así lo prevé el artículo 45.7.4ª del Reglamento Penitenciario, regulador de la recepción de la información postal.

La distribución de la información sindical a los trabajadores de talleres se me antoja más complicada por todas las razones señaladas, -a las que debe añadirse las restricciones imperantes en el medio penitenciario a internet y al correo electrónico- lo que aconseja una lectura adaptada a la realidad penitenciaria. De este modo, la presencia de trabajadores afiliados debería llevar a facilitar un tablón de anuncios a fin de difundir de manera gestionable, la información de que se disponga o que se reciba del sindicato. Respecto al derecho de recaudación de cuotas, me parece fuera de lugar en entornos penitenciarios.

De cualquier modo, debe tenerse en cuenta que todas las reflexiones llevadas a cabo hasta este momento sustentan la posibilidad de una defensa colectiva de los derechos de los internos, aunque se trata de vías sindicales lastradas por las dificultades connaturales a tal actividad en el medio penitenciario, y por ende, de dudosa viabilidad. A ello se añade la falta de puesta en marcha de algún tipo de órgano o estructura de participación no sindical, a la que se ha aludido anteriormente. En todo caso, las cortapisas hacia las iniciativas sindicales tomadas por internos/trabajadores, podrían merecer la especial protección de los juzgados de vigilancia penitenciaria a los que se ha aludido en el primer apartado.

Llegados a este punto, en el siguiente epígrafe se llevarán a cabo algunas reflexiones a propósito de la articulación de una representación sindical “externa” de los intereses de los trabajadores de talleres penitenciarios.

4. LA INTERVENCIÓN SINDICAL EXTERNA

En este apartado se formularán diversas vías de intervención que podrían, de un modo combinado, favorecer la representación y la tutela de los intereses de los internos/trabajadores desde la acción de centrales sindicales; por lo general de carácter más representativo. En este sentido, he de señalar que las reflexiones que vienen a continuación se mueven en una doble dirección:

- De una parte, las propuestas no pretenden “enterrar” la iniciativa y el papel de los trabajadores penitenciarios. Bien al contrario, creo que la afiliación y la acción sindical que pueda desarrollarse en los talleres penitenciarios sería de gran interés y daría sentido a la acción sindical externa. En este sentido, creo que debe huirse de una visión paternalista en la que los trabajadores de los talleres penitenciarios sean meros sujetos pasivos en las acciones de mejora de sus condiciones de trabajo.
- De otra parte, las propuestas de intervención sindical externa que se exponen a continuación se inspiran en la potenciación de figuras ya existentes -la

participación institucional en Cataluña- con otras que, mediando reforma legislativa o sin ella, podrían proyectar sobre la administración laboral penitenciaria una cierta presión combinada que vaya desde la intervención de las secciones sindicales de funcionarios de prisiones, hasta la intervención de Delegados o Secretarios provinciales o estatales de trabajo en talleres penitenciarios, sin olvidar finalmente el peso que en todo este conjunto pueden representar los comités de empresa y secciones sindicales de las empresas colaboradoras que contratan con la administración laboral penitenciaria, es decir, con el el CIRE o la entidad TPFE.

Se ha de decir que esta intervención puede tener un interés añadido porque las trabas y carencias en materia de participación y de autotutela no disponen de fácil alternativa. Ahora bien, la experiencia nos indica que la intervención sindical externa no ha gozado en el pasado de mucha aceptación. Valga como ejemplo la propuesta que en su día lanzó el Consejo Económico y Social, dentro el proceso de elaboración del DRLP, en el sentido de que los sindicatos más representativos fuesen consultados por cada administración competente antes de fijarse el módulo retributivo del trabajo penitenciario⁴⁸, propuesta que no obtuvo respuesta por parte del Consejo de Ministros. Asimismo, existe el riesgo de que una intervención en manos de los sindicatos más representativos, sea rechazada por parte de los internos/trabajadores, que muy probablemente los ven como estructuras lejanas y burocratizadas. No abundaré en el rechazo de algunos colectivos especialmente precarizados hacia las centrales más tradicionales -riders, camareras de pisos en el sector de hoteles, etc.- que pueden reproducirse en los talleres laborales penitenciarios. A esta corriente general, se añade el dato de la relación entre estos sindicatos y los funcionarios de prisiones, cuestión a la que dedicará un comentario en el siguiente apartado.

A pesar de todo, creo que la intervención externa puede generar un balance positivo. Ahora bien, la viabilidad de las propuestas que se realizan a continuación es variable pero para lograr algún resultado son imprescindibles elevadas dosis de sensibilidad, coordinación y responsabilidad por parte de las centrales sindicales.

4.1. El aprovechamiento de la acción sindical de secciones ya constituidas en entornos penitenciarios

El volumen de plantilla -fundamentalmente funcionario- de los centros penitenciarios, así como las peculiaridades de la actividad llevada a cabo, dan lugar a una importante presencia sindical y a la frecuente constitución de Secciones

⁴⁸ CES: *Dictamen 1/2001, Sobre el Proyecto de Real Decreto...* cit., págs. 8 y 9.

Sindicales que en principio tendrían como finalidad la de actuar, en defensa y representación del personal funcionario pero también del personal laboral de la estructura penitenciaria.

A partir de aquí, una posibilidad de tutela sindical de los internos/trabajadores de los talleres penitenciarios no pasaría por la constitución de secciones o de centrales por parte de los propios internos, sino más bien, se trataría de seguir una cierta economía de escala y reclamar la tutela indirecta a través de las secciones sindicales que actúen en el medio penitenciario. Ese es el planteamiento sugerido por algún estudio, en el que se se ha apelado a las secciones ya creadas en centros penitenciarios a fin de que promuevan los derechos de los internos/trabajadores⁴⁹. Más allá de las dificultades técnicas que dicha actuación podría suscitar⁵⁰, está la cuestión la tensión latente entre los internos/trabajadores y los empleados públicos -funcionarios o laborales- que desempeñan su actividad en las prisiones⁵¹ ya sean encargados de la gestión del trabajo penitenciario ya formen parte del núcleo duro de la organización penitenciaria. En este sentido, es fácil intuir que aquella central sindical que a través de sus secciones se muestre especialmente beligerante en la defensa de los derechos de los internos/trabajadores podría verse perjudicada en la afiliación y en los resultados electorales de las elecciones sindicales.

A este respecto, el artículo 4.1 c] LOGP marca de modo sutil una relación no siempre fluida entre los funcionarios de prisiones y los internos al recordar que los internos deberán “*Mantener una normal actitud de respeto y consideración con los funcionarios de instituciones penitenciarias y (...) o de otro orden, tanto dentro de los establecimientos penitenciarios como fuera de ellos con ocasión de traslado, conducciones o prácticas de diligencias.* En la práctica, se detecta un repunte de las agresiones, aunque se limiten a de un perfil determinado de interno⁵², de manera que desgraciadamente no parece que las secciones sindicales de los funcionarios

⁴⁹ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA): *Trabajo en prisión. Guía práctica sobre los derechos*, ob. cit., pág. 20, recuerda que en las prisiones hay presencia sindical de modo que “Se está invitando a los sindicatos a realizar un acompañamiento sindical a todos los trabajadores, habiendo obtenido respuesta positiva por algunos de ellos”.

⁵⁰ Aunque quizás no demasiadas, teniendo en cuenta que cabría argumentar que los empleados de los talleres de internos podrían ser considerados también *grosso modo*, empleados públicos -indirectamente, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA): *Trabajo en prisión*, ob. cit., pág. 22-, de modo que bajo una mirada flexible del funcionamiento de las secciones de funcionarios, estas últimas podrían tomar iniciativas en favor de los intereses de los internos. De hecho, no es infrecuente la existencia de Secciones mixtas -de personal laboral y funcionario- en administraciones públicas.

⁵¹ Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los derechos colectivos...*, ob. cit., pág. 377, recuerda cómo “el papel que el ordenamiento hace ejercer a los funcionarios penitenciarios provoca distancia entre estos y los reclusos que les coloca en posiciones irreconciliables”.

⁵² Refleja con frecuencia esta problemática la revista *Tribuna Penitenciaria*, publicada por la federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO. A título de ejemplo cabe señalar los artículos “Menos agresiones y más plantillas”, publicado en *Tribuna Penitenciaria* núm. 13, 2014., pág. 4 así como el artículo “Por qué Instituciones Penitenciarias no tiene un plan contra las agresiones”, publicado en el número 22 de 2016 de la misma revista, pág. 4 y ss . La publicación es accesible en <http://www.sae.fsc.ccoo.es/Prisiones> (consultado el 20 de mayo de 2019).

de prisiones -y otro personal laboral- sean la alternativa sindical prioritaria para defender a los internos.

Ahora bien, la sensibilidad hacia la problemática de los internos mostrada por algunas centrales sindicales con implantación entre el personal funcionario, -incluso mostrada en materia laboral en algunas denuncias hechas públicas sin muchos complejos⁵³-, recuerda que las secciones deberían ser como mínimo un instrumento de conexión y de información del sindicato sobre la realidad del trabajo en los talleres penitenciarios. Como he señalado y como insistiré más adelante, la acción sindical en favor de los trabajadores/internos ha de articularse mediante la conexión y el aprovechamiento de todos los recursos posibles. Y un recurso posible ha de ser la sensibilidad de algunas centrales hacia la problemática laboral de los internos si bien, insisto, creo que esa sensibilidad debe de utilizarse como vía para potenciar la acción sindical “estrictamente externa”, a la que me referiré a continuación.

4.2. La intervención externa mediante estructuras representativas de las organizaciones sindicales

Ciertamente, la libertad sindical comprende la libertad de las centrales sindicales de organizar su actividad como estimen conveniente, lo que se hace evidente al observar las disparidades existentes en la normativa interna de los sindicatos en materia de secciones sindicales. En este sentido, el artículo 9.1 c) LOLS constituye una vía para que los sindicatos más representativos puedan efectuar acción sindical “desde fuera”. Al respecto, como es sabido el artículo 9.1 c) LOLS establece que quienes ostenten cargos electivos a nivel sindical en el marco de sindicatos más representativos tendrán derecho a asistir y a acceder al centro de trabajo a fin de participar en actividades propias de su sindicato, o del conjunto de los trabajadores, previa comunicación al empresario, y sin que el ejercicio de ese derecho pueda interrumpir el desarrollo normal del proceso productivo”. Pues bien, esta posibilidad abre la puerta a que exista una cierta interacción entre la estructura del sindicato a nivel exterior y la estructura o presencia sindical dentro de la prisión, por muy modesta que esta sea. En este sentido, el simple derecho del secretario provincial o supraprovincial del sector de Servicios Públicos -o cargo sindical que pueda escogerse a estos efectos de ese u otro sector- de acceder a talleres penitenciarios a fin de intercambiar impresiones con el o con los trabajadores afiliados al sindicato

⁵³ Son de particular interés las denuncias a propósito de la explotación laboral llevadas a cabo a través de la revista el Talp: “*El CIRE no reinsereix, es forra explotant els interns*” ob. cit., publicado en dos entregas, y en las que la Sección Sindical de la central CCOO en el centro penitenciario Brians 2 pone de manifiesto una muy deficiente situación laboral de los internos. Una perspectiva más complaciente en: Via Empresa: “Empresas en la prisión: más allá de la RSC”, 18 de diciembre de 2018, accesible en https://www.viaempresa.cat/es/empresa/empresas-en-la-prision-mas-alla-de-la-rsc_205634_102.html. (consultado el 21 de junio de 2019).

-o más allá de los afiliados- podría ser una llamada de atención a propósito de la existencia de un mínimo contrapeso sindical al vasto poder organizativo del CIRE o de la entidad TFPF. Asimismo, la vía del artículo 9.1 c] LOLS debería facilitar la articulación de alguna suerte de contacto, no solo con los trabajadores afiliados o con la sección sindical -de constitución incierta en muchos casos-, sino también con la organización penitenciaria empleadora⁵⁴. En suma, se trataría de trasladar al ámbito penitenciario una lógica que se ha impuesto en algunos sectores de actividad en los que la difícil articulación de representaciones sindicales o unitarias a nivel de empresa ha llevado a la consolidación de Delegados Sindicales de sector pactados en Convenio⁵⁵. Evidentemente, este no es un sector “normal” pero ello no quita que precisamente este más necesitado de intervenciones de esta índole.

Ahora bien, la previsión del artículo 9.1 c] LOLS se limita a los sindicatos más representativos al tiempo que comporta la ventaja de que no es necesario que se haya procedido a constituir una sección sindical en cada centro o bien en el conjunto de la organización productiva: TFPF o CIRE. En este sentido, la LOLS se refiere al acceso de los cargos electos sindicales para participar en actividades de su sindicato, de modo que podría tratarse a) de una reunión sindical, para la que no hace falta la constitución de una sección, o b) para mantener una entrevista con el o los trabajadores afiliados al sindicato en el taller penitenciario⁵⁶, todo ello sin perjuicio de las propuestas que se realizan más abajo.

Eso sí, en este caso debería evitarse interpretaciones estrictas del artículo 9,1 c] LOLS en diversos sentidos. Por ejemplo, la obligación del representante provincial de preavisar al empleador debería suavizarse en este caso teniendo en cuenta las rígidas reglas que regulan el acceso a las prisiones. Asimismo, la eficacia de la medida debería potenciarse en conexión con lo previsto en el artículo 51.1 LOGP, regulador de las comunicaciones de los internos “con sus familiares, amigos y representantes acreditados de organismos e instituciones de cooperación

⁵⁴ Fernández López, M.F.: “Sobre la representación sindical...”, ob. cit., pág. 77, analizando la potencialidad del artículo 9 LOLS ha llamado la atención a propósito de que la presencia del representante sindical no debería limitarse al mero proselitismo, sino de defensa y reivindicación de los intereses que le son propios al sindicato, lo que incluiría la fijación de reuniones con el empleador, lo que en el caso que nos ocupa es fundamental.

⁵⁵ Este es el caso de el III Convenio Colectivo de ámbito estatal regulador de las relaciones entre los productores de obras audiovisuales y los actores que prestan servicios en las mismas. Resolución de la Dirección General de Empleo de 3 de mayo de 2016, BOE de 16 de mayo. Asimismo, cabe destacar el caso del Convenio Colectivo del personal al servicio de Salas de Fiestas Se trata de un Convenio con vigencia prevista hasta diciembre de 2014, no parece haber sido denunciado porque sigue negociándose la actualización de tablas salariales. Publicado por la Resolución de la Dirección General de Empleo de 26 de abril de 2012 (BOE de 18 de mayo de 2012).

⁵⁶ También se refiere la Ley a la posibilidad de que el cargo electo del sindicato participe en actividades del conjunto de los trabajadores, lo que cabría interpretar, entre otras, por asambleas del artículo 77 y ss TRLET, que no se prevén en la regulación del DRLP. Obsérvese que una reunión de los trabajadores afiliados al sindicato no parece generar, *a priori*, tantos problemas como una asamblea de trabajadores por la sencilla razón de que los trabajadores afiliados serán, en el mejor de los casos, un grupo muy reducido.

penitenciaria”. A este respecto, la Ley no define qué es un organismo o institución de cooperación penitenciaria, pero dadas las circunstancias del trabajo en prisión, no me caben muchas dudas a propósito del valor de la colaboración de los sindicatos en el buen funcionamiento del trabajo penitenciario y en la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los internos⁵⁷, lo que encaja perfectamente en la filosofía de la LOGP. Por lo tanto, una interpretación combinada de ambas leyes orgánicas -LOGP y LOLS- debería llevar a los sindicatos más representativos a obtener el estatus de “organismo o institución” de colaboración penitenciaria, lo que permitiría evitar, por ejemplo, la exigencia de que haya trabajadores afiliados en el centro penitenciario para que el representante sindical pueda acceder al mismo.

Por lo demás, no debe olvidarse que este tipo de comunicaciones contribuye a la resocialización de los presos⁵⁸ y a afianzar la acción sindical en los talleres teniendo en cuenta que de conformidad con la LOGP⁵⁹, las reuniones-comunicaciones se suelen llevar a cabo siguiendo el formato “vis a vis” lo que evitaría las limitaciones formales de las reuniones efectuadas mediante comunicación “por cristales”⁶⁰, poco adecuadas para normalizar contactos de carácter sindical.

4.3. La intervención sindical a través de órganos de participación institucional de la entidad empleadora. El modelo del Consejo Asesor del Centro de Iniciativas para la Reinserción

Una vía de intervención sindical tradicionalmente reivindicada ha sido la de la participación institucional⁶¹, que cuenta actualmente con una modesta manifestación en la administración penitenciaria catalana, a través del Consejo Asesor del

⁵⁷ De hecho, una de las preocupaciones manifestadas por los representantes sindicales entrevistados para la elaboración de este artículo, ha sido el de la arbitrariedad de los criterios seguidos en cada prisión para establecer el precio de los productos de economato. Así, con carácter general, los servicios penitenciarios de Cataluña toman como referencia los precios del establecimiento comercial más cercano al centro penitenciario, lo que genera disparidades inaceptables de cara a la dignidad de la población penitenciaria y a unos precios asequibles en todos los economatos. Sobre esta cuestión puede verse el artículo: Talp: “*El Cire no reinsereix, es forra explotant els interns (II)*”, ob. cit..

⁵⁸ López Melero, M.: *Los derechos fundamentales de los reclusos*, ob. cit., pág. 220. En otro punto de su obra, López Melero (pág. 67) subraya cómo el régimen penitenciario debe potenciar al máximo los lazos de los reclusos con el mundo exterior.

⁵⁹ Señala la Ley que “Estas comunicaciones se celebrarán de manera que se respete al máximo la intimidad y no tendrán más restricciones, en cuanto a las personas y al modo, que las impuestas por razones de seguridad de interés de tratamiento y del buen orden del establecimiento”

⁶⁰ A propósito de los tipos de comunicaciones en el entorno penitenciario, puede ser de interés la consulta de: <https://www.infoprision.com/comunicaciones-y-vis-vis> (consultado el 23 de abril de 2019)

⁶¹ Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los Derechos Colectivos...*, ob. cit., pág. 390, reivindicaba esta vía y lamentaba la falta de organismos que contasen con presencia sindical y que repercutiesen en el trabajo penitenciario.

CIRE. Como se verá la figura tiene un notable interés, que se ve acrecentado ante la ausencia de otras vías de presencia sindical.

Así, el artículo 10 de la Ley Catalana 23/2009, reguladora de la empresa pública Centro de Iniciativas para la Reinserción (en adelante Ley CIRE) establece un Consejo Asesor en su artículo 10, figura que como su nombre indica es un órgano para fomentar la participación, asesoramiento e información en y sobre el CIRE de las administraciones competentes y de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales interesadas en materia de reinserción. Ello comporta la participación en este órgano consultivo de, entre otras⁶², las organizaciones patronales y sindicales más representativas de Cataluña⁶³ -con, respectivamente, dos y tres asientos-, participación que la norma extiende a otras entidades, sin perjuicio de que el Consejo Asesor dispone de la capacidad de convocar para sesiones concretas a expertos a fin de que asistan con voz pero sin voto (art. 10 Ley CIRE).

Entre las funciones del Consejo Asesor destacan las de impulsar la colaboración entre el CIRE y las organizaciones empresariales y sindicales para alcanzar los objetivos de inserción y rehabilitación social de las personas internas así como elevar al Consejo de administración recomendaciones y propuestas que se consideren necesarias para el cumplimiento de los objetivos del CIRE (art. 10.7 a) y b] Ley CIRE) entre los cuales se prevé el objetivo de velar para que en el ámbito del CIRE se respeten los derechos fundamentales de las personas sometidas a medidas judiciales. Estas competencias están sirviendo para que los miembros de las organizaciones sindicales lleven a cabo visitas regulares a los talleres penitenciarios de Cataluña, a fin de verificar las condiciones de trabajo y elevar recomendaciones de mejora, que muchas veces se centran de un modo especial en el terreno de la seguridad y salud en el trabajo, así como en el del módulo retributivo, que constituye un elemento fundamental dada la distancia entre los módulos retributivos imperantes y el salario mínimo interprofesional⁶⁴.

Por lo tanto, es evidente que el Consejo Asesor del CIRE es una herramienta de gran interés por su potencialidad a la hora de facilitar una intervención sindical “desde fuera” que redunde en la mejora de las condiciones de trabajo de los internos. Ahora bien, no hemos de olvidar que el Consejo Asesor del CIRE es un órgano que tiene prevista una reunión ordinaria anual (art. 15.1 Decreto catalán

⁶² El artículo 10.2 de la Ley del CIRE prevé la participación de un máximo de quince miembros en representación de otros entes, como es el caso de la administración de la Generalitat, las entidades asociativas de los entes locales de Cataluña o el Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña.

⁶³ A este respecto, el artículo 13 del Decreto catalán 210/2013, de 30 de julio, regulador de los Estatutos del CIRE reserva dos asientos a las organizaciones sindicales más representativas de Cataluña y tres para las organizaciones empresariales más representativas en Cataluña. La designación de los integrantes la decidirá el Consejo de Administración del CIRE a propuesta de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales.

⁶⁴ Datos recabados en la entrevista llevada a cabo al Sr Toni Mora, representante de CCOO en el Consejo Asesor del CIRE el pasado día 1 de abril de 2019.

210/2013, de 30 de julio, en adelante Reglamento del CIRE), de modo que la capacidad de aprobar acuerdos con recomendaciones y propuestas va a ser limitada, más allá de que otras propuestas o sugerencias puedan tramitarse de modo informal, fuera de las reuniones formales del Consejo Asesor. Además, la posición sindical en el Consejo Asesor del CIRE es muy minoritaria teniendo en cuenta que en la actualidad, de quince asientos solo dos se reservan a las centrales sindicales más representativas en Cataluña, de modo que en estas materias podría ser de especial interés una cierta sensibilidad de las organizaciones empresariales, -que cuentan con tres asientos- en el cumplimiento de ciertos estándares de trabajo decente y de evitación de competencia desleal entre las empresas que recurran al CIRE en tanto que proveedoras y las que no⁶⁵.

Todo ello sin olvidar que la tarea sindical de mayor interés -las visitas de los representantes sindicales del Consejo Asesor del CIRE a los talleres penitenciarios- no están estrictamente previstas en la normativa reguladora del Consejo y no dejan de ser una prerrogativa graciable, que va a depender de la buena voluntad de la persona titular de la Dirección del CIRE. Por lo demás, es de lamentar la ausencia de un órgano de participación institucional en la estructura de la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, dado que en su estructura regulada en el RD 122/2015 de 27 de febrero, no se prevén órganos de participación, consejos asesores o entidades de índole similar, que permitirían algún tipo de intervención de las organizaciones sindicales para la mejora de las condiciones de trabajo o para ejercer tareas de vigilancia en esa materia. Asimismo, la existencia de órganos de participación institucional en las dos administraciones competentes permitiría una estrategia concertada de los sindicatos en toda España, lo que sin duda aumentaría la eficacia de esta intervención.

4.4. El papel de las empresas colaboradoras del exterior y de los representantes de sus trabajadores

Otro vector de acción sindical que no podemos dejar de lado es el que deriva del destacado papel que representan las denominadas empresas colaboradoras del exterior, a las que se refiere el DRLP. Así, de conformidad con el artículo 11.5 del Decreto, cuando "(...) el trabajo se organice en colaboración con personas físicas o jurídicas del exterior, éstas vendrán obligadas a asegurar que se cumplan

⁶⁵ Esa circunstancia, que debería poner en guardia a las organizaciones empresariales, ha sido expresada por un representante de la Asociación Andaluza Pro Derechos Humanos, Valentín Aguilar, "El proceso tiene un punto perverso ya que puede darse el caso de que una misma empresa tenga a trabajadores dentro de prisión haciendo el trabajo por un tercio del salario por el que lo haría fuera". Se trata de una opinión recogida en el artículo publicado por el diario El Mundo "Así trabajan los presos en las cárceles españolas", de 25 de junio de 2015. Se ha consultado la versión digital del artículo, accesible en <https://www.elmundo.es/espana/2015/06/25/557e901722601d29518b4570.html>, (consulta realizada el 10 de abril de 2019).

las obligaciones, de evaluación de riesgos y planificación de su prevención en el trabajo, de formación preventiva y de cumplimiento de las medidas preventivas que correspondan en función de la actividad desarrollada, de acuerdo con lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Asimismo, estarán obligadas a respetar la intimidad y dignidad del interno trabajador, a conservar adecuadamente las instalaciones que ocupe, a colaborar con el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias u órgano autonómico equivalente en cuantos aspectos e informaciones le sean requeridas y, en general, a cumplir los compromisos acordados en el acuerdo de colaboración suscrito por ambas partes”. Todo ello sin olvidar que el Reglamento penitenciario mantiene bajo la responsabilidad de la administración laboral penitenciaria importantes atribuciones, y sin perder de vista que formalmente, esa administración va a mantener su condición de empleadora en la relación laboral especial (art. 11.2 DRLP).

Nos hallamos ante una colaboración “intensa” y de gran importancia para la garantía del derecho al trabajo de los internos porque la provisión de puestos de trabajo no es desdeñable⁶⁶. Asimismo, tal “colaboración” comporta una importante implicación de las empresas del exterior en la actividad lo que se deduce del propio Decreto regulador de la relación especial pero también de las pautas que el efecto tiene publicada la entidad TPFE⁶⁷. De hecho, la organización penitenciaria aporta los locales y la mano de obra, mientras que la empresa del exterior se encarga de organizar y dirigir la actividad⁶⁸, lo que en una perspectiva jurídico-laboral no es un fenómeno fácil de calificar, especialmente cuando a la organización y dirección reales de la actividad se añade la aportación de maquntaria, equipos, útiles y herramientas por parte de las empresas colaboradoras. Por lo tanto, podríamos afirmar que según los términos del acuerdo, nos hallaremos ante una cesión impropia o sin desplazamiento de trabajadores de la cedente a la cesionaria, porque los internos/trabajadores son cedidos en bloque, si bien en lugar de desplazarse a desarrollar actividad en la empresa “cesionaria”, será esta última la que desplaza

⁶⁶ El artículo del diario El Mundo “Así trabajan los presos...” cit., manejando datos de la entidad TPFE de 2015, apunta a que había 9158 personas trabajando en talleres de producción propia y 2960 personas trabajando para empresas externas. Ahora bien, el potencial para empresas externas era muy alto porque había 12.500 trabajadores en plantilla pero espacio e instalaciones para llegar a 20.000 trabajadores.

⁶⁷ Se trata del documento de la entidad TPFE: *Condiciones generales de colaboración entre el organismo autónomo trabajo y penitenciario y formación para el empleo y empresas y entidades privadas en la gestión de talleres productivos*, TPFE, documento fotocopiado sin fecha, consultable en: http://oatpfe.es/docs/repositorio/es_ES/empresas/condiciones.pdf (consultado el 7 de mayo de 2019).

⁶⁸ TPFE: *Condiciones generales...* cit., pág. 2 se señala que en la Memoria de colaboración entre empresas y la entidad TPFE deberá hacerse constar el “Personal laboral propio que aportará en concepto de monitor, coordinador o figura asimilada para dirigir y controlar la actividad”. Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, ob. cit., pág 199, subraya cómo en este esquema, se atribuye a una persona ajena a la relación laboral, facultades de dirección y organización.

su actividad productiva al centro penitenciario⁶⁹, salvo alguna llamativa excepción que no encaja, al menos formalmente, en el modelo de la norma⁷⁰.

Alternativamente, intentando abrir espacios para la intervención colectiva cabría plantearse si esta colaboración entre empresas del exterior y los talleres penitenciarios podría ser asimilable a la contrata, y más en concreto a la contrata de propia actividad. En este sentido, una primera impresión lleva a pensar que entre las empresas colaboradoras y los talleres penitenciarios no existe en sentido formal una contrata, sino un contrato de suministro⁷¹, aunque tampoco estamos hablando de un contrato de suministro al uso⁷². En cualquier caso el DRLP establece que la responsabilidad en materia preventiva recae en la empresa colaboradora y, por lo tanto, las condiciones de ejecución -e incluso la organización y la dirección de la actividad- son una cuestión que atañe principalmente a las empresas del exterior, por lo que lo razonable sería la asimilación de los contratos de suministro a contrata del artículo 42 TRLET a los efectos de la intervención colectiva.

A ello cabe añadir que las empresas colaboradoras son con frecuencia medianas y grandes empresas que contratan con el CIRE y/o con la entidad TPFE para que sean proveedoras, a precios de mano de obra imbatibles y con buen rendimiento de los trabajadores implicados. Todo ello debería activar al menos dos resortes en perspectiva de una mayor protección de todos los empleados/penados del CIRE y de la entidad TPFE, especialmente de los que trabajen para atender encargos de las empresas del exterior. Las vías de intervención sindical sugeridas son: la del papel de los representantes de los trabajadores de la empresa exterior a

⁶⁹ No en vano Soler Arrébola, J.A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, ob. cit., págs. 202-203, ha sugerido otras vías de articulación de estas relaciones jurídicas, lo que pasaría por la posibilidad de contratación directa entre las empresas colaboradoras y los trabajadores penitenciarios.

⁷⁰ A este respecto, en la localidad de Raïmat (Lleida) existe un taller penitenciario fuera de las instalaciones de la cárcel de Ponent (Lleida), aunque el taller esté adscrito a este centro penitenciario. Se trata de una experiencia singular en este sentido. Por lo demás, también desplazan actividad a ese centro empresas “colaboradoras” del exterior. Pueden verse datos de la experiencia en la noticia de La Vanguardia de 25 de julio de 2013: “*El CIRE de Lleida donarà feina a 20 reclusos més gràcies al conveni signat amb l’empresa ALTE per doblar la producció*” Noticia disponible en <https://www.la-vanguardia.com/local/lleida/20130725/54378856108/el-cire-de-lleida-donara-feina-a-20-reclusos-mes-gracies-al-conveni-signat-amb-l-empresa-alte-per.html> (consultado el 22 de mayo de 2019). El auge del taller y la insuficiencia de trabajadores en el centro penitenciario de Lleida (Ponent) está llevando a desplazar presos de otras cárceles de Cataluña al centro de Ponent. Puede leerse la noticia *Reclusos de tot Catalunya es traslladen a la presó de Ponent per fabricar palets*, accesible en: https://cadenaser.com/emisora/2016/07/11/radio_lleida/1468254110_017458.html (consultada el 1 de julio de 2019).

⁷¹ Gala Durán, C.: “Subcontratación de obras y servicios” en AA.VV.: Del Rey Guanter, S. (Director); Agote Eguizábal, R.; Gala Durán, C y Luque Parra, M. (Coordinadores): *Estatuto de los trabajadores. Comentado y con jurisprudencia*, Madrid, La Ley, 2013, pág. 940, recuerda cómo se han incrementado las figuras cuya calificación jurídica puede ser compleja. La autora pone como ejemplo determinadas formas de trabajo *just in time* y ciertos contratos de suministro combinados con la prestación de una determinada actividad laboral por parte de los trabajadores del subministrador. En nuestro caso, ya se ha apuntado que algunos trabajadores de la colaboradora organizan y dirigen la actividad en los talleres penitenciarios.

⁷² López Gandía, J.: *Las relaciones laborales especiales*, ob. cit., pág. 68 ha subrayado también la proximidad a la contrata.

través del a] artículo 42 TRLET y/o a través de su conexión con las centrales y b] la del seguimiento sindical de la responsabilidad social empresarial.

4.4.1. Posibilidades de intervención directa de los representantes de las empresas colaboradoras del exterior

En primer lugar, cabe reflexionar a propósito del papel a desempeñar por parte de los representantes de los trabajadores -unitarios y/o sindicales- de las “empresas colaboradoras” del exterior, en el seguimiento de los estándares de condiciones de trabajo de los trabajadores de talleres penitenciarios. Cabe señalar que efectivamente los trabajos no son desempeñados en las instalaciones de la empresa colaboradora, razón por la cual no cabría activar la facultad de representación del comité de empresa de la principal, previsto en el artículo 46.6 TRLET a fin de que los trabajadores de los talleres penitenciarios les puedan formular cuestiones relativas a las condiciones de ejecución laboral. Para ello, en sentido estricto sería necesario que los trabajadores fuesen desplazados a los locales de la colaboradora, lo que no es el caso -y tampoco sería suficiente, dada la exclusión general de la aplicación del TRLET en base al artículo 1.4 DRLP⁷³-, aunque como veremos existen argumentos para abordar alguna reforma que facilite esta intervención, dada la ambigüedad de la figura. De este modo, cabría sugerir dos vías de actuación:

–De un lado, *de lege ferenda* la posibilidad de que los representantes de los trabajadores de las empresas del exterior pudiesen recibir peticiones de los trabajadores de los talleres penitenciarios en lo referente a las condiciones de ejecución de la actividad, en base a una aplicación “extensa” del artículo 42 TRLET. Lo que a su vez, debería de generar el derecho de esos representantes a acceder a los talleres penitenciarios, del mismo modo que en Cataluña se permite dicho acceso a los representantes de los sindicatos en el Consejo Asesor del CIRE. En conexión con lo anterior, se ha de advertir que la normariva preventiva general sí es de aplicación a la relación laboral especial, ya que el artículo 11.4 DRLP prevé que “La actividad desarrollada en los talleres penitenciarios estará sometida a la normativa correspondiente en materia de prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de las adaptaciones que fueren necesarias en función de las especificidades del medio penitenciario”. Por lo tanto, dado que la actividad se desempeña en una instalación penitenciaria, sería conveniente apoyar la intervención de los Delegados de prevención de la colaboradora. Y es que en tales supuestos nos vamos a hallar ante situaciones de coordinación de actividades empresariales del artículo 24.1 de la

⁷³ Cabe señalar que de acuerdo con el DRLP solamente serán aplicables a la relación laboral penitenciaria los preceptos del TRLET que cuenten con remisión expresa.

- LPRL, considerando que en un mismo centro de trabajo desarrollarán actividad “trabajadores de dos o más empresas”, lo que va a exigir la información a los trabajadores concernidos y a los representantes de los trabajadores (art. 18.1 LPRL), circunstancia que implica a las claras la necesidad de informar, al menos, a los Delegados de prevención de la “empresa colaboradora”⁷⁴.
- Mucho más prácticas se me antojan las posibilidades que otorgan los derechos de información pasiva de los representantes de los trabajadores de la empresa colaboradora, del artículo 64.2 c] TRLET. Como es sabido, este precepto establece el derecho a recibir información trimestralmente sobre los supuestos de subcontratación. Por lo tanto, y sin perjuicio de la ambigüedad de la colaboración de empresas con instituciones penitenciarias, cabría asimilar dicha actividad a la contrata⁷⁵, de manera que las “colaboraciones” con la administración laboral penitenciaria deberían ser objeto de información puntual y transparente. Más allá de otras finalidades clave⁷⁶, estos datos son importantes de cara a que los representantes en la empresa faciliten información puntual a los sindicatos⁷⁷, pero también para los representantes de los trabajadores de las empresas que estén al inicio de la cadena⁷⁸, que a su vez permita dibujar un mapa de contrataciones existentes entre empresas del ex-

⁷⁴ Evidentemente, los problemas aparecen al intentar identificar a los representantes de los trabajadores de los talleres penitenciarios, ya que estos brillan por su ausencia. Por lo tanto, podemos concluir que no los hay, o bien cabría plantearse recurrir a la intervención de los órganos de participación de los funcionarios del centro penitenciario o bien al órgano de representación de los empleados del CIRE o de la entidad TPFE. Aunque ambas posibilidades parecen forzadas. En todo caso, más allá de lo previsto en el artículo 24 LPRL y concordantes, puede verse también el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, de coordinación empresarial en materia preventiva.

⁷⁵ Máxime teniendo en cuenta que el alcance de esta información incluye a las contratas que no sean de propia actividad, como señala Preciado Domènech, C.H.: *Derechos de información, audiencia, consulta y participación de los representantes de los trabajadores*, Albacete, Bomarzo, 2012, pág. 53. Por su parte Romeral Hernández, J.: *Efectos de la descentralización productiva sobre las relaciones colectivas de trabajo: ETT y contratas*, Madrid, Dykinson, 2006, pág. 97 apunta a que lo más razonable es interpretar que la información procede siempre que el empresario recurra a una empresa externa.

⁷⁶ Romeral Hernández, J.: *Efectos de la descentralización...*, ob. cit., pág. 97, remarca la importancia de esta información de cara a controlar la incidencia de la externalización en el volumen de empleo de la empresa. Esta circunstancia es de especial interés en nuestro caso porque carga de legitimidad al comité de empresa y a los delegados sindicales para obtener información al respecto, más allá de que su capacidad de incidencia en lo que suceda en los talleres penitenciarios sea muy limitada.

⁷⁷ En este sentido, Preciado Domènech, C.H.: *Derechos de información...* ob. cit., pág. 53 centra los objetivos de la información en la posibilidad de que los representantes de los trabajadores puedan velar por el cumplimiento de la normativa laboral o preventiva. Y lo cierto es que su capacidad de influencia puede ser directa –lo que dependerá de la receptividad de su empresa- ejerciendo presión para que las condiciones salariales o preventivas mejoren-, como indirecta, potenciando una intervención de sindicatos de sector o confederaciones, facilitando información, como se señala en el texto principal. Otro tanto puede decirse de la información que se podría transmitir a los representantes de los trabajadores de la empresa en origen de la cadena, para poder actuar a nivel de RSE.

⁷⁸ A este respecto, los derechos de información del artículo 64.2 c] TRLET deberían intepretarse de modo compatible con el espíritu de artículo 42.4 TRLET de modo que cuando la contratista establezca un subcontrata con el CIRE o la entidad TPFE, los representantes de la empresa principal que se encuentra al inicio de la cadena deberían acceder también a esta información mediante, por ejemplo, documentación facilitada por la empresa principal y transmitida a esta última por la contratista.

terior y la entidad TPFE y el CIRE. Téngase en cuenta que la opacidad es uno de los hándicaps que acompañan al trabajo penitenciario, siendo importante potenciar toda vía de información al respecto para engrasar la intervención sindical más arriba señalada. Asimismo, como se vera, esta información puede servir para activar los resortes de la responsabilidad social empresarial.

4.4.2. Responsabilidad social en cadena de contratación e intervención sindical indirecta

En perspectiva empresarial, creo que deberían de activarse algunas precauciones desde la responsabilidad social empresarial en cadena de contratación, teniendo en cuenta que los códigos de conducta que algunas de las empresas que recurren directa o indirectamente al trabajo en prisión, se proyectan sobre la cadena de suministros⁷⁹, lo que debería llevar a estas empresas a mantener una preocupación -y una sincera apuesta, con sus costes añadidos- por la mejora de condiciones de trabajo de los empleados de talleres penitenciaros⁸⁰. A mi juicio, la responsabilidad en cadena de contratación no ha de limitarse necesariamente a los proveedores que desarrollan su actividad fuera de España, sino que debería poner también el foco sobre los proveedores internos. Ahora bien, en este caso se trata de una RSE en cadena más sutil, porque no se trata preferentemente de controlar el cumplimiento de la legalidad -lo que en el terreno de los talleres penitenciaros parecería fácil,

⁷⁹ Ese es el caso del Código de conducta de SEAT, que expresa esa inquietud en su apartado de Derechos Humanos (pág. 11) inquietud que también deberá inspirar a las proveedoras de servicios. Asimismo, el código ético de El Corte Inglés (2017) efectúa una llamada a la colaboración en cadena con que respete la dignidad de las personas y los derechos humanos (apartado 2.3). Otro tanto puede decirse del VI CC del Grupo Eroski (BOE de 26 de febrero de 2018) en cuyo artículo 63 la empresa se manifiesta en favor de un compromiso social en diversos ámbitos, entre los que destaca la cadena de contratación. Por su parte el Código Ético del *Groupe Renault* (2019) prevé en su apartado séptimo, que la empresa comprobará que sus proveedores respetan los derechos sociales fundamentales y la política de prevención de riesgos profesionales. Obsérvese cómo al parecer, varias de estas empresas han establecido colaboraciones directas o indirectas, a través de subcontratistas, con los talleres penitenciaros, como se constata en la siguiente nota.

⁸⁰ A este respecto, a falta de datos fiables dada la opacidad en este terreno, la consulta de algunos artículos publicados en la red sugiere que las grandes firmas de la automoción, entre otras, contratan indirectamente suministros a talleres penitenciaros. En este sentido, el artículo publicado en la revista *Atlántica XXI*, *Revista Asturiana de Información y Pensamiento*, núm. 34, septiembre de 2014 “El negocio oculto de las cárceles españolas”, accesible en, <https://www.atlanticaxxii.com/el-negocio-oculto-de-las-carceles-espanolas/> (consultado el 4 de abril de 2019), señala entre otras a SEAT, Volvo, Renault, Citroën o a Supermercados Eroski. Casellas Ramón, A.: *Un reflejo de la Sociedad*, ob. cit., pág. 337, incluye a El Corte Inglés entre las empresas que mantienen una relación de cadena con los talleres de la administración laboral penitenciaria. El artículo del diario *La Vanguardia*: “*El CIRE de Lleida donarà feina...*” cit. señala a empresas auxiliares en la cadena de producción de material ferroviario como es el caso de la empresa ALTE, lo que potencialmente implicaría a RENFE y a otros operadores ferroviarios. Finalmente, la noticia publicada en el *El Diario.es*: “120 empresas emplean a miles de presos sin apenas derecho laborales”, 16 de abril de 2017, accesible en https://www.eldiario.es/economia/presos-derechos-laborales_0_632037038.html, ofrece un amplio listado de empresas que contratan con la entidad TPFE.

dado que los estándares son muy bajos- sino de velar por mejorar la calidad en el empleo. En este sentido, creo que en el terreno de la colaboración con los talleres penitenciarios, la filosofía debe ser la seguida por la RSE en el ámbito de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público: impulsar una mejora de las condiciones de trabajo, no alentar su degradación.

A título de ejemplo, a pesar de lo que parece deducirse del DRLP, los módulos retributivos varían según la actividad, pedido, etc, de modo que las empresas colaboradoras pactarán un precio específico con la administración laboral penitenciaria, un precio o coste que debería repercutir sobre los salarios⁸¹. En estos casos, las empresas colaboradoras, bajo la presión y el apoyo de las empresas que están al inicio de la cadena de contratación⁸² -deberían mostrar especial sensibilidad-, ya que los encargos efectuados a talleres penitenciarios pueden constituir una manifestación de responsabilidad social empresarial al optar por una “compra social”⁸³, más allá de que al parecer las empresas implicadas en la cadena no muestren entusiasmo por la publicidad de su opción⁸⁴; seguramente porque las cárceles mantienen un peso de estigma que puede perjudicar la imagen de esas empresas ante un determinado tipo de público; pero también por mala conciencia ante un lucro poco estético.

No me extenderé en la cuestión de la RSE porque no integra la temática central de este trabajo, aunque está relacionada con la acción sindical en sentido amplio. Así, algunos Convenios Colectivos y acuerdos están llamando de un modo creciente a la participación sindical en materia de responsabilidad social empresarial⁸⁵, de

⁸¹ El documento TPFE: *Condiciones generales...* cit., pág. 2, señala que en los acuerdos se hará constar la “Oferta económica valorando en su conjunto la actividad productiva, mano de obra y demás conceptos vinculados”.

⁸² Téngase en cuenta que con frecuencia las empresas colaboradoras que contratan directamente con el CIRE o con la entidad TPFE no son las grandes empresas que están al inicio de la cadena de contratación, aunque podrían serlo. En el caso de la automoción, de la información disponible es evidente que quien contrata con la administración penitenciaria son las empresas auxiliares. Así se refleja claramente en el artículo publicado en el Diario .es “120 empresas emplean a miles de presos sin apenas derecho laborales”, 16 de abril de 2017, consultable en https://www.eldiario.es/economia/presos-derechos-laborales_0_632037038.html (consultado el 25 de mayo de 2019).

⁸³ Opinión compartida por el responsable del CIRE expresada en Vía Empresa: “Empresas en la prisión...” cit.

⁸⁴ El Diario .es: “120 empresas emplean a miles de presos sin apenas derecho laborales”, cit., señala las dificultades de este medio para obtener información de las empresas colaboradoras con la entidades estatal TPFE.

⁸⁵ Este es el caso del artículo 8.2 del XXV Convenio del Sector de Banca que apela a la más estrecha colaboración con los sindicatos en este terreno, aunque nada se señala sobre la cadena de contratación ya que el contenido de la cláusula se centra en aspectos de gestión de las entidades y del crédito. Por su parte, el Convenio Colectivo del Sector del Calzado (vigencia 2019-2021, BOE 9 de julio de 2019) establece la obligación de consulta de los representantes en el proceso de elaboración de códigos de conducta (disposición adicional segunda). Más interesante en materia de cadena de contratación es el artículo 16 del XIX Convenio de la Industria Química (BOE de 8 de agosto de 2018), donde se muestra un claro interés en la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral en cadena de contratación (art. 16) y donde quizás no encajaría el esquema de “empresa colaboradora”. Por su parte el artículo 44 del Convenio del Grupo PSA (Citröen), con vigencia 2016-2019, contiene un compromiso general de participación de los sindicatos en materia de RSE. Para una visión general sobre la interacción entre

modo que este interés y está llamada de los Convenios Colectivos debería poner en guardia a los representantes de los trabajadores -especialmente de las empresas que están en el origen de la cadena, que son marcas con preocupación por su reputación- a la hora de presionar e incentivar a las empresas de la cadena, especialmente a las que contratan directamente con la administración laboral penitenciaria, para que se vele por una mejora de condiciones⁸⁶, especialmente en lo que concierne a la determinación del módulo salarial de la actividad de colaboración. En este sentido, los derechos de información en materia de subcontratación deberían de servir para que los representantes de la empresa en el origen de la cadena recuerden al empleador la obligación de velar por unas condiciones dignas -especialmente en materia retributiva y preventiva- en el ámbito de los encargos que se formalicen, directamente o de forma interpuesta, con la administración laboral penitenciaria.

De este modo, la preocupación por la calidad en el empleo en la cadena de suministros inspirada en la responsabilidad social empresarial no puede restringirse a los contratos ejecutados en países terceros, sino que debe extenderse por razones obvias a los encargos concertados para ser ejecutados en territorio español en ámbitos sin presencia sindical o con presencia testimonial de la misma, como es el caso de los talleres penitenciarios.

A lo anterior es imprescindible añadir dos consideraciones importantes relacionadas con la viabilidad de la propuesta. De un lado, sería necesaria la convicción compartida por parte de las organizaciones sindicales más representativas, de su responsabilidad en un ámbito especialmene problemático. Al éxito de esta intervención podría contribuir el hecho de que en la cadena de contratación suelen participar empresas de cierta dimensión, con órganos de representación susceptibles de intervenir y de obtener información. En esta línea, sería importante un cambio normativo que alimente un mayor protagonismo sindical a través de la participación institucional en todas las entidades laborales penitenciarias (CIRE y entidad TPFE) y/o mediante la consideración del sindicato como entidad de colaboración penitenciaria. Ahora bien, sin un apreciable grado de determinación y de responsabilidad por parte de las centrales sindicales, las cosas van a continuar como hasta ahora

De otro lado, cabe suponer que una intervención en la cadena de contratación podría retraer el interés de las empresas en contratar con la administración penitenciaria, lo que a a postre podría dar lugar a una caída o a un estancamiento en el volumen de puestos de trabajo. Ciertamente, ese es un riesgo latente si se

negociación colectiva y RSE puede verse Valdés Alonso, A.: *Responsabilidad social de la empresa y relaciones laborales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, págs. 245 y ss.

⁸⁶ Como señala Sanguinety Raymond, W.: “Globalización y regulación colectiva de las condiciones de trabajo: los derechos básicos de los trabajadores en sectores deslocalizados” en Escudero Rodríguez, R.: *La negociación colectiva en España: Un enfoque interdisciplinar*, Madrid, CINCA/CCOO, 2008, pág. 459, la implicación sindical constituye un rasgo esencial de cualquier iniciativa de responsabilidad social que se precie.

insiste en la mejora de las retribuciones de los trabajadores/internos vinculados a contrataciones con empresas del exterior. Por lo tanto, se trata de poner en marcha una estrategia en la que debe combinarse la transparencia con la implicación socialmente responsable de las empresas que se encuentran en el origen de la cadena de suministro, porque al fin y al cabo es fácil concluir que los estándares salariales de nuestras cárceles no encajan en la noción de trabajo decente. A ello podría ayudar la intervención de las organizaciones empresariales presentes en los órganos de participación institucional (CIRE de Cataluña) o que suscriban convenios con la administración penitenciaria⁸⁷. Aunque no sea fácil e incluso pueda parecer una ingenuidad, se trata de lograr un resultado que se ha alcanzado en el ámbito de la cadena de contratación de algunas administraciones públicas: reducir el lucro empresarial a través de una cierta traslación del mismo a la mejora de las condiciones de trabajo.

5. CONCLUSIONES

El diseño de la relación laboral especial penitenciaria –justificada por su vinculación al tratamiento penitenciario y por el entorno donde se lleva a cabo la actividad– genera evidentes dosis de precariedad laboral, que se agravan ante la opacidad del medio penitenciario y la falta de espacios para una intervención colectiva –sindical o unitaria– que sirva de contrapeso a las amplísimas atribuciones de las entidades empleadoras. La colaboración de algunas empresas del exterior con los talleres penitenciarios suscita cuestiones adicionales y genera efectos perversos más allá de que pueden facilitar una intervención sindical externa.

El planteamiento del RD 782/2001 de 6 de julio (DRLP) invisibiliza casi al completo los derechos colectivos de los trabajadores de talleres penitenciarios. La nula previsión respecto a la constitución de órganos unitarios, es levemente matizada por la referencia del DRLP a modestas posibilidades de participación y de negociación que en la práctica permanecen desactivadas. Respecto a la negociación colectiva y a la huelga, el espeso silencio de la normativa, acompañado de alguna pista que apunta a su prohibición, sugieren que el redactor del DRLP y del Reglamento Penitenciario pretenden suprimirlas en este ámbito. La cuestión es si puede prohibirse el ejercicio de derechos constitucionales mediante referencias indirectas en disposiciones reglamentarias; todo ello sin perjuicio de las dificul-

⁸⁷ La página web de la entidad TFPF da interesante información respecto a los contactos con organizaciones empresariales “cuyo objeto es que éstas colaboren en la difusión de las posibilidades de realización de actividades productivas en los talleres penitenciarios y, en su caso, en la canalización de las iniciativas de empresas interesadas en su gestión, al que se adhieren mediante protocolos de adhesión donde se fijan las condiciones concretas con las empresas interesadas”. Pueden verse más datos sobre esta cuestión en: http://oatpfe.es/seccion=1181&idioma=es_ES (consultada el 27 de julio de 2019)

tades que el entorno penitenciario genera en el ejercicio de los derechos de huelga y de negociación colectiva. En este contexto, sería más simple y más coherente activar y regular alguna modesta estructura de participación unitaria, en la línea de lo propuesto en su día por el Consejo Económico y Social, opción que tampoco se ha tomado.

Por otra parte, considero que hay pocos argumentos para negar el derecho de los internos/trabajadores a la afiliación sindical, dada la contundencia del reconocimiento del derecho en la LOLS y, sobre todo, en la normativa internacional. Este derecho vendría acompañado del derecho a la fundación de sindicatos y a la constitución de secciones sindicales, que posibilitarían el ejercicio de los escasos derechos de participación reconocidos en el DRLP. Ahora bien, las exigencias de afiliación sindical en un entorno tan poco proclive, condicionan la puesta en marcha de las secciones o -incluso más- de sindicatos específicos.

Aunque tengan un peso menor, algunos derechos de acción sindical reconocidos en la LOLS pueden cobrar virtualidad ante la presencia de uno o más afiliados a una organización sindical en un determinado centro penitenciario. En tal caso, debería respetarse el derecho de los trabajadores a reunirse y a recibir información de su sindicato a través del correo postal. En lo que concierne a la distribución de información sindical, considero que las limitaciones ambulatorias y de disponibilidad de información sindical en formato papel, deberían llevar a facilitar tablones de anuncios a los trabajadores afiliados, así como a las secciones que puedan constituirse. Por lo demás, el derecho a la recaudación de cuotas carecería totalmente de sentido en un centro penitenciario.

Sin perjuicio de las posibilidades de ejercicio de derechos colectivos por parte de los internos, su virtualidad es bastante limitada en la práctica. Por ello, la intervención sindical externa puede constituir una valiosa herramienta de cara a la mejora de la tutela de los derechos de los trabajadores y en el logro de mayores niveles de transparencia.

La presencia sindical externa en los talleres penitenciarios debería potenciarse en primer lugar a través del derecho de acceso del representante provincial o supraprovincial del sindicato más representativo a los talleres de los centros penitenciarios (art. 9.2 c] LOLS). Para facilitar este acceso, así como el contacto con las plantillas y con los responsables de la “empleadora”, se propone que el mismo no esté condicionado a la presencia de trabajadores afiliados o a la existencia de actos colectivos convocados por los internos. Además, las centrales sindicales más representativas deberían contar con la condición de entidades de colaboración penitenciaria previstas en la LOGP, con el fin de reforzar la eficacia del artículo 9.1 c] LOLS o bien como vía alternativa que facilite el acceso y el contacto con los trabajadores/interinos. En segundo lugar, la participación institucional, allí donde está regulada (CIRE de Cataluña), constituye una valiosa vía de entrada sindical para obtener información e incidir en una mejora de las condiciones de trabajo

desde una perspectiva más general. Por ello, es muy importante que se modifique la normativa de la entidad TPFE a fin de que se regule la participación institucional en la entidad laboral penitenciaria del Estado.

Como complemento a estas dos vías principales de intervención sindical “externa”, se proponen dos estrategias adicionales. La primera, de carácter político-sindical, debería consistir en una dinámica de colaboración de las secciones sindicales de los empleados públicos de instituciones penitenciarias en funciones de denuncia y, particularmente, de información a las federaciones o sindicatos con los que estén vinculados, a propósito de las condiciones del trabajo de los reclusos en los talleres penitenciarios. Algunas experiencias demuestran que la tensión latente entre internos y funcionarios de prisiones no debe ser un obstáculo para esta colaboración.

La segunda, de alcance más jurídico, se centraría en las contrataciones que las empresas del exterior -las denominadas “empresas colaboradoras”- concertan con la administración laboral penitenciaria. Así, los representantes de los trabajadores de las empresas del exterior, deberían desempeñar algún papel en el control de las condiciones de ejecución de las contrataciones, especialmente en materia preventiva, a pesar de que la actividad se lleve a cabo en un taller productivo penitenciario. Asimismo, la información obtenida por los representantes de los trabajadores de las empresas del exterior -en toda la cadena de contratación-, debería articularse para potenciar la actividad sindical a nivel “de sector”, sin perjuicio de que debería servir también para que los representantes de los trabajadores de las empresas ubicadas al inicio de la cadena -normalmente, grandes organizaciones conocidas por el gran público y deseosas de salvaguardar su reputación- exijan el cumplimiento de estándares de trabajo decente fundamentados en criterios de responsabilidad social empresarial, y asuman también los costos de esta opción. Ciertamente, este planteamiento puede limitar el entusiasmo de las empresas colaboradoras a la hora de concertar contrataciones, por lo que sería necesario impulsar una mejora de las condiciones de trabajo a la luz de la responsabilidad social de las empresas que se encuentran al principio de la cadena de suministro.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Trabajar en prisión*, Barcelona, Icaria, 2007.
- Agut García, C.: *La sección sindical*, Albacete, Bomarzo, 2004
- APDHA (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía) *Trabajo en prisión. Guía práctica sobre los derechos laborales de las personas presas*, APDHA, 2005.
- Atlántica XXI, Revista Asturiana de Información y Pensamiento, núm. 34, septiembre de 2014 “El negocio oculto de las cárceles españolas”, accesible en <https://www.atlanticaxxii.com/el-negocio-oculto-de-las-carceles-espanolas/> (consultado el 4 de abril de 2019).

- Cadena Ser: *Reclusos de tot Catalunya es traslladen a la presó de Ponent per fabricar palets*, consultable en: https://cadenaser.com/emisora/2016/07/11/radio_lleida/1468254110_017458.html (consultada el 1 de julio de 2019).
- Casellas Ramón, A.: *Un reflejo de la Sociedad. Crónica de una experiencia en las cárceles de la democracia*, Barcelona, El Grillo Libertario, 2014.
- CES: *Dictamen 1/2001, Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral 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*. Localizable en www.ces.es (consultado el 25 de junio de 2019).
- Cid Babarro, C.: *La representación sindical en la empresa*, Pamplona, Lex Nova-Thomson Reuters, 2014.
- El Diario .es: “120 empresas emplean a miles de presos sin apenas derecho laborales”, 16 de abril de 2017, accesible en https://www.eldiario.es/economia/presos-derechos-laborales_0_632037038.html (consultado el 25 de mayo de 2019).
- El Mundo: “Así trabajan los presos en las cárceles españolas”, de 25 de junio de 2015. versión digital del artículo, accesible en <https://www.elmundo.es/espana/2015/06/25/557e901722601d29518b4570.html>, (consultado el 10 de abril de 2019).
- Elías Ortega, A.: “Comentario sobre el mandato al Gobierno para una nueva regulación reglamentaria de la relación laboral de los penados”, ARANZADI SOCIAL, 1999/V, consultada en su versión electrónica accesible a través de la referencia BIB 1999/1818.
- Fernández Artiach, P.: *El trabajo de los internos en establecimientos penitenciarios*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- “Los motivos de la especialidad de la relación laboral penitenciaria”, en Agustí Julià, J. y Pumar Beltran, N. (Coordinadores): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete, Bomarzo, 2009.
- Fernández López, M.F.: “Sobre la representación sindical en la pequeñas y microempresas en el marco de la legislación española”, en AAVV.: *Representación y libertad sindical. Presente y futuro*. Madrid, Comisión Ejecutiva Confederal UGT, 2008.
- Gil Plana, J.: “Vicisitudes del trabajo penitenciario: suspensión y extinción”, *Revista Española De Derecho del Trabajo*, 150/2011.
- Institut Montaigne: *Travail en prison: préparer (vraiment) l'après*, Institut Montaigne, Paris, 2018, accesible en <https://www.institutmontaigne.org/publications/travail-en-prison-preparer-vraiment-lapres> (consultado el 5 de julio de 2019).
- La Vanguardia: “El CIRE de Lleida donarà feina a 20 reclusos més gràcies al conveni signat amb l'empresa ALTE per doblar la producció”, noticia publicada el 25 de julio de 2013, accesible en <https://www.lavanguardia.com/local/lleida/20130725/54378856108/el-cire-de-lleida-donara-feina-a-20-reclusos-mes-gracies-al-conveni-signat-amb-l-empresa-alte-per.html> (consultado el 22 de mayo de 2019).
- La Vanguardia: “El motín de 2002 en Quatre Camins se salda con penas mínimas para 16 expresos”, accesible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180507/443352277241/el-motin-de-2002-en-quatre-camins-se-salda-con-penas-minimas-para-16-expresos.html> (consultado el 26 de julio de 2019)
- López Melero, M.: *Los derechos fundamentales de los reclusos*, Madrid, Edisofer, 2015

- Preciado Domènech, C.H.: *Derechos de información, audiencia, consulta y participación de los representantes de los trabajadores*, Albacete, Bomarzo, 2012.
- Recuperando memoria: “La otra memoria histórica. La huelga de Quatre Camins”, accesible en: <https://radiorecuperandomemoria.com/2017/02/17/la-otra-memoria-historica-la-huelga-de-quatre-camins/> (consultado el 26 de julio de 2019).
- Rodríguez Sánchez, R.: *La protección de los derechos colectivos en las relaciones laborales especiales*, Tarragona, tesis doctoral inédita. Consultable a través del catálogo de la Universitat Rovira i Virgili, 2018.
- Romeral Hernández, J.: *Efectos de la descentralización productiva sobre las relaciones colectivas de trabajo: ETT y contratas*, Madrid, Dykinson, 2006.
- Sanguinety Raymond, W.: “Globalización y regulación colectiva de las condiciones de trabajo: los derechos básicos de los trabajadores en sectores deslocalizados” en Escudero Rodríguez, R. (Coordinador): *La negociación colectiva en España: Un enfoque interdisciplinar*, Madrid, CINCA/CCOO, 2008.
- Senado de la República Francesa, *Le travail des détenus*, 2002 (https://www.senat.fr/lc/lc104/lc104_mono.html, consultado el 5 de julio de 2019),
- Soler Arrébola, José A.: *La relación laboral especial penitenciaria*, Granada, Comares, 2000.
- Talp (órgano de expresión de la Sección Sindical de CCOO en el centro penitenciario Brians 2): “*El CIRE no reinsereix, es forra explotant els interns* (1 y 2), ejemplar fotocopiado.
- UGT: *Resoluciones 42 Congreso*, Madrid, UGT, 2016.
- Woolpert, S.: “Prisoners’ Unions, Inmate Militancy and Correctional Policymaking”, FEDERAL PROBATION 43/1978.
- Valdés Alonso, A.: *Responsabilidad social de la empresa y relaciones laborales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- Via Empresa: “Empresas en la prisión: más allá de la RSC”, 18 de diciembre de 2018, accesible en https://www.viaempresa.cat/es/empresa/empresas-en-la-prision-mas-alla-de-la-rsc_205634_102.html (consultado el 27 de mayo de 2019).