

SEPARATA

DE

DOCTRINA PENAL

REVISTA TRIMESTRAL

Nº 19.....

JULIO-SETIEMBRE 1982

EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO PENITENCIARIO *

por JOSÉ L. DE LA CUESTA ARZAMENDI **

SUMARIO: 1. *Introducción: Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos:* A) Historia. B) Caracteres: a) Programa penitenciario mínimo; b) Ausencia de valor vinculante en el campo jurídico internacional. 2. *Principios generales:* A) El trabajo penitenciario ha de tender a la resocialización del recluso: a) La meta de la sanción privativa de libertad; b) La resocialización, objetivo central del trabajo penitenciario. B) El trabajo penitenciario ha de organizarse sobre bases similares a las del trabajo "libre". C) El trabajo penitenciario es un derecho del interno y puede ser una obligación del condenado: a) El derecho del interno al trabajo; b) El trabajo como obligación del condenado: a') Reglas de Ginebra: obligación de trabajar; b') Reglas de Estrasburgo: posible imposición obligatoria del trabajo a los condenados; c') Imposición obligatoria del trabajo y trabajo "forzoso"; d') Conclusión. D) El trabajo ha de tener carácter formativo. 3. *Organización general del trabajo penitenciario: los sistemas de trabajo:* A) Preferencia por el sistema de administración. B) Los sistemas privados. Problemática: a) Admisión subsidiaria y condicionada por las Reglas Mínimas; b) Sistemas privados y "trabajo forzoso u obligatorio"; c) Conclusión. 4. *Condiciones de trabajo:* A) Relación individual de trabajo: a) La prestación del trabajador: a') Lugar de la prestación: seguridad e higiene en el trabajo; b') Tiempo: jornadas y descansos; b) La contraprestación: una remuneración "equitativa". B) Relaciones colectivas de trabajo. C) Derecho a la seguridad social. D) Tutela jurisdiccional de los derechos laborales. E) Conclusión. 5. *Comentario final.*

1. *Introducción: Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.*

A nivel internacional, prescindiendo de disposiciones como los convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo

* Extracto, con ligeras modificaciones, de la tesis doctoral del autor, *Confrontación teórico-legislativa del trabajo penitenciario resocializador*, que mereció la calificación de Sobresaliente "cum laude" el día 3 de julio de 1981 en la Facultad de Derecho de San Sebastián.

** Profesor adjunto interino de la Facultad de Derecho de San Sebastián, Universidad del País Vasco.

(OIT) (y normas concordantes) que afectan, en forma parcial, al trabajo penitenciario, la regulación de este último se recoge básicamente en las dos versiones de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos: la de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Ginebra, 1955) y la del Consejo de Europa (CE) (Estrasburgo, 1973)¹; Reglas que a pesar de que no puedan ser calificadas de fuentes internacionales (por carecer de valor normativo, en sentido jurídico), constituyen una especie de código penitenciario "mínimo", de reconocido valor e importancia para la doctrina internacional².

A) *Historia.*

Sus precedentes se encuentran en la actividad de los congresos penitenciarios internacionales que, desde un principio, supusieron un campo abonado para la idea, al parecer presente ya en Howard³, de la necesidad de formular un conjunto de principios, derechos o normas mínimas, de aplicación uniforme y generalizada, para el tratamiento de los privados de libertad.

I. *La Sociedad de Naciones.* Esta preocupación alcanzó gran relieve a partir del Congreso de Bruselas (1900) y, en especial, de la reunión de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria en Berna (1 de julio de 1926), al ser propuesta de manera formal la definición de los derechos mínimos de los privados de libertad por decisión judicial.

Se pretendía fundamentalmente resolver de modo uniforme algunos de los problemas más importantes de la práctica penitenciaria (superficie de las celdas, tamaños de las ventanas, alimentación, vesti-

¹ Para un examen comparativo de ambos textos, en su versión francesa, ver J. Dupréel, *La version européenne de l'Ensemble de Règles Minima pour le traitement des détenus*, "Bulletin de l'Administration Pénitentiaire", 1975, ps. 5 y ss.; quien, tras un comentario general, transcribe simultáneamente las dos versiones (n.ºs. 11 y ss.), destacando en cursiva las adiciones y alteraciones llevadas a cabo por el texto de 1973.

Lo mismo realiza J. C. García Basalo, en castellano, si bien el texto del Consejo de Europa empleado no es traducción oficial, sino propia del autor: *Las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos del Consejo de Europa*, "Revista de Estudios Penitenciarios", 1977, ps. 519 y ss.

² Ver el informe de las Naciones Unidas, *The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners in the light of recent developments in the correctional field* (doc. A/Conf. 43/3), preparado por Besharov y Mueller, y presentado al Cuarto Congreso de Kyoto, Japón (17-26 agosto 1970); donde, sin evitar el comentario crítico de sus aspectos negativos, se pone claramente de manifiesto el aprecio que los especialistas de todo el mundo les dispensan.

³ En este sentido, L. Garrido Guzmán, *Compendio de ciencia penitenciaria*, Valencia, 1976, p. 26.

menta, actividades al aire libre, y comunicaciones y visitas) mediante la elaboración de unas normas generales, aplicables a todas las categorías de reclusos (cualquiera que fuere el motivo de su internamiento), que no implicaran exigencias de imposible o muy difícil realización para los países menos prósperos.

Dos años más tarde, con ocasión de la reunión preparatoria del Congreso de Praga, fue estudiado un proyecto preliminar y se estimó que el camino a seguir era la redacción de una serie de principios mínimos, fácilmente recomendables, y no un reglamento ideal de prisiones de imposible ejecución creando un subcomité para la preparación del borrador definitivo de las Reglas.

El texto resultante (55 reglas, relativas principalmente a las condiciones de los establecimientos penitenciarios) fue publicado por el "Bulletin of the International Penitentiary Commission" (1929) y presentado al Congreso de Praga en 1930⁴.

Por último, previa consulta de la Sociedad de Naciones a sus miembros, las 55 reglas fueron examinadas por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, en su reunión de Baden-Baden de agosto de 1935, aprobadas por la Quinta Comisión de la Sociedad de Naciones el 30 de setiembre de 1933 y adoptadas por la asamblea de este alto organismo el 26 de setiembre de 1934⁵.

II. *La ONU*. Con posterioridad a la segunda guerra mundial, la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, en su reunión de Berna del 6 de agosto de 1949, consideró que habida cuenta de los progresos realizados por el pensamiento y la práctica penitenciarios en los últimos veinte años, había que emprender la revisión de las Reglas sin pérdida de tiempo y con la colaboración de las Naciones Unidas.

⁴ Las reglas 9 a 13 establecían para el trabajo penitenciario una regulación basada sobre su carácter obligatorio para los condenados (facultativo para los preventivos) (R. 9) y sus calidades instructivas, adaptación a la vida exterior y adecuación a las capacidades físicas, intelectuales y a la anterior profesión del interno; destacando especialmente en el caso de los jóvenes, su condición de medio educativo y dirigido al aprendizaje de un oficio (R. 10).

Por otro lado, postulaban una organización articulada sobre el modelo de las explotaciones libres, con aplicación de las medidas necesarias para la protección de la vida y salud de los trabajadores (R. 11), estableciendo la necesidad de fijación de un horario de trabajo que pudiera variar conforme a la categoría de los reclusos (R. 12) y recomendando la remuneración del trabajo realizado (R. 13). Ver Commission Internationale Pénale et Pénitentiaire, *Ensemble de Règles pour le traitement des prisonniers*, "RIDP, Revue Internationale de Droit Pénal", 1931, ps. 23 y ss. (en especial, ps. 25 y ss.).

⁵ P. Cornil, *Las reglas internacionales para el tratamiento de los delincuentes*, "Revista Internacional de Política Criminal", nº 26, 1968, ps. 3 y ss.

A la misma conclusión llegó el Primer Grupo Internacional de Expertos en Materia de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, reunido del 1 al 8 de agosto de 1949, que recomendó que la Comisión de Asuntos Sociales revisara las normas, con el asesoramiento de la Comisión de Derechos Humanos, propuesta asumida por aquélla en diciembre de 1949 y aprobada por el Consejo Económico y Social en 1950.

De este modo, se puso en marcha el procedimiento de reforma, que a partir de un cuestionario enviado por el secretario general a los gobiernos y organismos especializados, fructificó en un proyecto de revisión preparado por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria (1951).

Este proyecto fue sometido a la consideración de los gobiernos, la División de Derechos Humanos de la Secretaría de la ONU y los grupos consultivos regionales, y presentado al Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ginebra, 23 agosto al 2 setiembre 1955), donde recibió la aprobación de los asistentes tras prolongados debates⁶.

Más tarde, el nuevo texto fue objeto de estudios por el Consejo Económico y Social, el cual, en 1957, adoptó la resolución 663 CI (XXIV), en la que se recomendaba:

- 1) la adopción y aplicación de las Reglas en la administración de los establecimientos penales y correccionales;
- 2) la revisión quinquenal de su aplicación e información a la Secretaría General de los progresos realizados; y
- 3) su más amplia difusión por los gobiernos entre los servicios oficiales y los organismos no gubernamentales⁷.

Finalmente, después de varios intentos fallidos de modificación⁸,

⁶ Naciones Unidas, *Reglas Mínimas Generales para el trato de los presos*, Informe preparado por la Secretaría para el Primer Congreso de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente, Ginebra, 1955 (A/Conf. 6/C.1/L.1), ps. 1 y ss.

⁷ Naciones Unidas, *Aplicación de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos* (Informe preparado por la Secretaría), "Revista Internacional de Política Criminal", n° 26, 1968, ps. 69 y ss.

⁸ Entre los intentos de revisión y modificación de las Reglas en el seno de las Naciones Unidas, destaca la resolución del Grupo consultivo sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, adoptada con ocasión de su reunión de 1968, en la que se recomendó, entre otras cosas, el estudio de la posibilidad de división de las Reglas en dos categorías: Derechos humanos fundamentales que podrían incluirse en un convenio; y Principios orientadores del tratamiento de los delincuentes, acordes con una política integradora y progresiva de defensa social; tema replanteado en el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas (Kyoto, Japón, 17-26 agosto 1970).

en 1977, a propuesta de la Comisión de Desarrollo Social, el Consejo Económico y Social aprobó por resolución 2076 (LXII), de 13 de mayo, la adición a la parte II de las Reglas de una nueva sección (E), titulada "Reclusos detenidos o encarcelados sin haber cargos en su contra"⁹.

III. *El Consejo de Europa.* Por otro lado, el Consejo de Europa, en su línea de potenciación de las Reglas¹⁰, acordó el 1 de febrero de 1962, por medio de los delegados de los ministros, la resolución 62(2), sobre derechos electorales, civiles y sociales de los reclusos, en la que se creyó oportuno completar las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, a fin de precisar con mayor claridad los límites que el régimen penitenciario puede legítimamente imponer al ejercicio por los reclusos de los derechos inherentes a su personalidad.

Esta voluntad de perfeccionamiento de las Reglas de 1955 se confirmó en 1967, al constituirse la Subcomisión VII en el seno de la Comisión Europea para los Problemas Criminales, juzgándose necesaria la toma en consideración de los cambios producidos desde 1955 en Europa en los aspectos relativos al tratamiento del delincuente y encomendando a la nueva subcomisión la tarea de preparar la revisión de las Reglas, tarea que concluyó en febrero de 1972, siendo presentado el texto revisado a la Primera Conferencia de Directores de las Administraciones Penitenciarias de los Estados Miembros (15-16 febrero 1972)¹¹.

Surgió, así, una nueva versión de las Reglas Mínimas, en algunos aspectos mejoradas y en otros con meras correcciones de estilo¹², que fue aprobada el 19 de enero de 1973, por resolución (73) 5, del Comité de Ministros, al tiempo que se recomendaba expresamente a los gobiernos de los Estados miembros que inspiraran su legislación y práctica internas en los principios acogidos por las Reglas, en orden a su realización progresiva, y los invitaba a enviar informes quinque-

⁹ Informe del Comité de Prevención del delito y lucha contra la delincuencia sobre su cuarto período de sesiones, "RIPC, Revista Internacional de Política Criminal", n° 34, 1978, p. 120.

¹⁰ Ver, a este respecto, la recomendación 195 (1959) de su Asamblea consultiva, reproducida por García Basalo, *Las Reglas Mínimas...*, cit., ps. 521 y s.

¹¹ Por todos, García Basalo, *ibídem*, ps. 523 y s.

¹² Comenta Dupréel que los cambios se refieren particularmente a la concepción de la disciplina y a las garantías establecidas para la protección de la dignidad de los internos; además de a ciertos aspectos organizativos (comunicaciones con el exterior, clasificación de los detenidos, empleo de funcionarios masculinos y femeninos, nuevos métodos de consulta y participación) y a la importancia dada a la acción postpenitenciaria. *La versión...*, cit., p. 10.

nales al secretario general del Consejo de Europa acerca de su grado de aplicación ¹³.

B) *Caracteres.*

a) *Programa penitenciario mínimo.*

Como recuerda su propia denominación y establece la primera de ellas ¹⁴, las Reglas constituyen, en cierto modo, una "ley-tipo" ¹⁵ donde se recogen aquellos principios y prácticas considerados, por lo general, imprescindibles, "mínimos", para un correcto tratamiento de los internos y una adecuada administración penitenciaria.

Se ha dicho que contemplan principalmente derechos inherentes a la condición humana y de detenido, fijándose únicamente en sus aspectos esenciales; y, desde este punto de vista, algún autor ¹⁶ ha propuesto que sean consideradas la carta de derechos de toda persona

¹³ Asimismo, con ocasión de la 248ª Reunión de los delegados de ministros, el Consejo de Europa, por resolución (75) 25, sobre el trabajo penitenciario, el 18 de setiembre de 1975 recomendó a los Estados miembros que: 1) acordaran un estatuto definido y una prioridad determinada al trabajo penitenciario; 2) destacaran los recursos necesarios para poner en marcha programas de trabajo conformes a las necesidades de las instituciones; 3) utilizaran plenamente a este fin sistemas de gestión, técnicas y métodos de producción adecuados y modernos; 4) adaptaran las condiciones de trabajo, sus modalidades y su remuneración, en la medida de lo posible y habida cuenta de la naturaleza propia del trabajo penitenciario, a las normas del exterior; 5) tomaran en cuenta la importancia del trabajo y de sus implicaciones para la gestión a todos los niveles en el reclutamiento y de la formación del personal; y 6) coordinaran los sistemas de distribución de la mano de obra con los demás aspectos de la gestión de los regímenes penitenciarios. E invitó a los gobiernos a informar cada cinco años al secretario general del Consejo de Europa de las actividades realizadas en ejecución de esta resolución.

Ver K. J. Neale, *Le travail pénitentiaire*, Strasbourg, 1976, p. 51.

¹⁴ Indica la regla 1ª (en las dos versiones): "El objeto de las reglas siguientes no es describir en forma detallada un sistema penitenciario modelo, sino únicamente establecer, inspirándose en conceptos generalmente admitidos en nuestro tiempo y en los elementos esenciales de los sistemas contemporáneos más adecuados, los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos".

¹⁵ C. García Valdés, *Hombres y cárceles (historia y crisis de la privación de libertad)*, Madrid, 1974, ps. 20 y ss.; Garrido Guzmán, *Compendio...*, cit., p. 28.

¹⁶ P. Landreville, *L'application des Règles Minima pour le traitement des détenus au Canada, en Acta Criminologica. Études sur la conduite antisociale*, vol. VI, enero, 1973, p. 168.

Opina este autor que las consecuencias que se derivarían de la adopción de las Reglas Mínimas como Carta de Derechos del preso contribuirían a "atenuar los efectos secundarios de la condena penal" (p. 172).

privada de libertad (teniendo siempre en cuenta que las nociones de derechos esenciales se hallan en vías de modificación en nuestras sociedades y parece posible que hoy se erijan en auténticos derechos los que en otro tiempo eran meras tolerancias o privilegios).

Ahora bien, aunque de los textos de las Reglas Mínimas puedan deducirse derechos fundamentales de detenidos y presos, se debe señalar que la técnica empleada en su redacción no tiende claramente a esa finalidad. Sino que, alejándose del modelo típico de las declaraciones de derechos, pone el acento más sobre los aspectos institucionales que en el otorgamiento de derechos específicos a los presos¹⁷, constituyendo un texto de indudable importancia, muy apreciado por la mayor parte de los especialistas mundiales, mas un tanto inadecuado a las exigencias de la sociedad actual¹⁸.

b) Ausencia de valor vinculante en el campo jurídico internacional.

En lo que a su valor jurídico-internacional concierne, habida cuenta de su carácter de recomendación de un organismo especializado de la ONU¹⁹, y de la carencia de facultades legislativas del Consejo de Europa, las Reglas Mínimas no pueden ser consideradas formalmente instrumentos jurídico-internacionales, vinculantes, en cuanto tales para los ordenamientos de los países que las acepten²⁰.

¹⁷ V. Grevi, *Esecuzione penitenziaria e rieducazione del condannato nelle Regole Minime per il trattamento dei detenuti*, "Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale", 1974, p. 540.

¹⁸ Por ello se propuso, a partir de 1968, por el Comité de Expertos la división de las Reglas en dos categorías. Ver *supra*, n. 8.

Un comentario crítico de las Reglas a la luz de los modernos progresos en el campo penitenciario es el constituido por el amplio informe *The Standard Minimum Rules . . .*, cit.

¹⁹ Las Reglas Mínimas no han sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a pesar de la solicitud del Primer Congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (1955), reiterada por el Comité Asesor de Expertos, tras el Cuarto Congreso de Kyoto. J. C. García Basalo, *El futuro de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos*, "Revista de Estudios Penitenciarios", 1971, ps. 1402 y s.

²⁰ Acerca del valor jurídico de los actos de las organizaciones internacionales, ver, por todos, J. D. González Campos y L. I. Sánchez Rodríguez, *Curso de derecho internacional público*, vol. I, Oviedo, 1980, ps. 269 y ss. (y la bibliografía por ellos citada, ps. 284 y ss.).

Según el informe preparado por Besharov y Mueller, antes citado, la opinión general favorecería el fortalecimiento del *status* internacional de las Normas por las Naciones Unidas, pero debieran ponderarse atentamente los pros y contras de su elevación a convenio internacional. Naciones Unidas, *The Standard Minimum Rules . . .*, cit., ps. 13 y ss.

Al contrario, su fuerza es esencialmente moral u orientativa, si bien, particularmente en el ámbito europeo, no hay duda de que suponen una definición de las directivas de fondo de la política común en materia penitenciaria, y ofrecen a los diferentes legisladores (aunque con las consecuencias lógicas de su carácter de imposición "mínima") una serie de principios suficientemente claros acerca de las líneas a seguir en la regulación de los diversos aspectos de la ejecución de las penas privativas de libertad²¹.

Esta falta de fuerza vinculante en el campo internacional, en parte debida a la resistencia de los gobiernos²², ha contribuido, junto con otra serie de obstáculos jurídicos, administrativos y financieros, a la falta de aplicación real de ellas, inaplicación que, como más adelante expondremos, alcanza su punto culminante en relación con las previsiones más importantes de las Reglas.

2. Principios generales.

Presentada la normativa existente, a nivel internacional, en la materia y subrayada su falta de valor jurídico-formal, vamos a centrarnos, sin más preámbulos, en el régimen que establece para la actividad laboral, comenzando (a falta de una definición internacional del trabajo penitenciario) por el estudio de los principios generales de su regulación.

Del examen del articulado de las Reglas Mínimas cabe deducir cuatro principios básicos que resumen la concepción que del trabajo penitenciario tiene este cuerpo normativo.

El trabajo en prisión

- A) debe tender a la resocialización del recluso;
- B) ha de organizarse de manera similar al trabajo llevado a cabo fuera de las prisiones;

²¹ Grevi, *Esecuzione penitenziaria...*, cit., p. 539.

²² En el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas se propuso que se introdujeran en los distintos países y sus legislaciones las garantías establecidas por las Reglas, bien insertándolas como derecho nacional o recogiendo su contenido como derecho positivo en las diferentes regulaciones. Pero, la mayoría de los participantes, aunque no rechazó en principio la posibilidad de elevar las Reglas a la categoría de convenio internacional en el futuro, consideró prematura una medida de ese tipo y prefirió que se estudiaran de un modo más detenido sus consecuencias. *Resumen de las conclusiones y recomendaciones del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*, "Revista Internacional de Política Criminal", nº 29, 1971, ps. 57 y ss.

C) constituye un derecho del interno y puede ser una obligación del condenado; y

D) ha de tener carácter formativo.

A) *El trabajo penitenciario ha de tender a la resocialización del recluso.*

a) *La meta de la sanción privativa de libertad.*

En un plano general, es principio internacionalmente reconocido que la privación de libertad debe orientarse a la resocialización del interno, finalidad calificada de "esencial" por el art. 10, 3, del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, del 19 de diciembre de 1966 (ratificado por España el 13 de abril de 1977, "BOE", nº 103, del 30 de abril).

Esto se deduce, asimismo, de las Reglas Mínimas, las cuales, partiendo de la necesidad de defensa social como justificación central de las penas y medidas privativas de libertad, declaran que "sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo" (R. 58, ONU; 59, CE); reconocimiento implícito²³ de la resocialización como meta de la ejecución penitenciaria que conlleva en la línea de las propias Reglas dos importantes consecuencias:

— por un lado, la necesidad de que se articule un correcto tratamiento penitenciario, con empleo de manera individualizada de todos los medios disponibles (R. 59 de Ginebra; 60, 1, CE); y

— en segundo lugar, la exigencia de que el régimen del establecimiento tienda a "reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona" (R. 60, 1, de 1955; último inciso de la R. 58, en la versión europea); porque —ordena la regla 61 (62, CE)— "en el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión del recluso de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella", y han de protegerse, "en cuanto sea compatible con la ley y la pena que se imponga, los derechos relativos a los intereses civiles,

²³ Las Reglas Mínimas no emplean el término "resocialización" para referirse a la finalidad de la pena, si bien, ocasionalmente, hacen referencia a la readaptación (R. 62-63 y 24), reintegración (R. 81, 1, en ambos textos) y rehabilitación social (R. 61-62).

los beneficios de los derechos de la seguridad social y otras ventajas sociales de los reclusos"²⁴.

Mas, la mera constatación de que la resocialización haya de ser el objetivo a alcanzar con la pena privativa de libertad no parece suficiente, pues es sabido²⁵ que la característica más destacada del concepto resocializador es su ambigüedad. Conviene, por ello, detenerse, siquiera brevemente, en el examen de la concepción resocializadora que tras estas declaraciones anida.

A este respecto, en lo que al *contenido de la resocialización* se refiere, las Reglas Mínimas conciben el proceso resocializador no como una mera adaptación funcional del individuo al grupo social, sino más bien en el sentido de una auténtica reforma (mejora) del interno, lo que se comprueba tanto por su preocupación de búsqueda y subsanación de aquellas "deficiencias o enfermedades físicas o mentales que constituyen un obstáculo para la readaptación del recluso" (R. 62, de 1955; 63, de Estrasburgo), como a partir del examen de los medios de tratamiento propuestos, entre los que se incluyen, por ejemplo, la asistencia religiosa ("espiritual" en el texto europeo) o "la educación del carácter moral" del interno (R. 66, 1, ONU; 67, 1, CE).

Además, aunque en principio parecen apuntar hacia lo que se ha denominado "resocialización para la legalidad"²⁶, de hecho, a pesar

²⁴ Por su parte, la regla 57 (58 de Estrasburgo) añade que "la prisión y las demás medidas cuyo efecto es separar a un delincuente del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan al individuo de su derecho a disponer de su persona al privarle de su libertad. Por tanto, a reserva de las medidas de separación justificadas o del mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no debe agravar los sufrimientos inherentes a tal situación" (el subrayado se sustituye en el texto de 1973 por "el mismo hecho que lo privan de su libertad").

Esto, a juicio de Colardyn no significa que las libertades de los detenidos hayan de ser las mismas que las de las personas en libertad, sino que se debe entender en el sentido de que las diferencias entre ambas han de ser las mínimas posibles. *La problematique de la peine privative de liberté au niveau de la personne et du travail en détention*, "Bulletin de l'Administration Pénitentiaire", 1975, ps. 178 y s.

²⁵ Por todos, A. García-Pablos de Molina, *La supuesta función resocializadora del derecho penal: utopía, mito y eufemismo*, "Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales", 1979, p. 650. Acerca de la problemática relativa a la finalidad resocializadora, ver, también, F. Muñoz Conde, *La resocialización del delincuente, análisis y crítica de un mito*, "Cuadernos de Política Criminal", 1979, ps. 91 y ss.

²⁶ Textualmente señala la regla 58 de Ginebra (59 de Estrasburgo) que la meta a lograr es "que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo"; fórmula que merece una dura censura por parte de Bergalli por propug-

de lo establecido en la regla 6, 2 (5, 2, del texto europeo), acerca del necesario respeto de "las creencias religiosas y los preceptos morales del grupo a que pertenezca el recluso" y de la prohibición de todo tipo de experiencia médica o científica potencialmente atentatorias "contra su personalidad física o moral" (R. 22 del texto de 1973), presentan el peligro de que puedan imponerse sobre su base programas resocializadores máximos; ya que así lo propician algunos de los medios de tratamiento señalados y, en especial, el empleo de fórmulas vagas y ambiguas en la definición de los objetivos del tratamiento²⁷.

De otra parte, en lo relativo a la *finalidad* última que les anima, hemos dejado constancia que las Reglas parten, en un comienzo, de una posición defensiva, al considerar como fin y justificación últimos de la sanción privativa de libertad "proteger a la sociedad contra el crimen" (R. 58, ONU; 59, CE). Pero, de su articulado se desprende, asimismo, cierta preocupación por la tutela del individuo (manifestada en gran parte en la voluntad reformadora subrayada), por lo que la *ratio* impulsora de ellas es, en realidad, una finalidad mixta (proteger a la sociedad, aunque con la conciencia de que un medio decisivo a este propósito ha de ser la resocialización del individuo), en la línea de las corrientes que se integran en la Nueva Defensa Social.

Para terminar, merece ser destacada la admisión por las Reglas Mínimas, a nivel de principios, de una de las consecuencias principales que teóricamente se derivan para el régimen penitenciario de la proclamación de la resocialización como meta de la privación de libertad: la necesidad de aproximación entre el régimen penitenciario y la vida "libre", si bien la fórmula empleada para limitar el grado de esa aproximación ("en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona") es, en nuestra opinión, francamente inadecuada.

nar una obediencia acrítica a la ley. *¿Readaptación social por medio de la ejecución penal?*, Madrid, 1976, p. 65.

²⁷ Como sucede, por ejemplo, en la regla 65 de Ginebra, que afirma: "El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto la duración de la condena lo permite, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud de hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos (?) y desarrollar el sentido de responsabilidad". (En sentido similar, la regla 66 de Estrasburgo, si bien se refiere a "subvenir a sus necesidades", sin señalar como medio para ello el trabajo, al igual que sucedía en las versiones francesas e inglesas del texto de Ginebra).

b) *La resocialización, objetivo central del trabajo penitenciario.*

El principio general de que la sanción privativa de libertad ha de tender a la resocialización, tampoco encuentra una formulación expresa en relación con el trabajo penitenciario²⁸. No obstante, dos géneros de razones inducen a entender que también para el trabajo penitenciario la resocialización es el objetivo esencial.

En primer lugar, un argumento de carácter general; porque si ésta es la finalidad a lograr mediante la ejecución de la pena privativa de libertad, lógicamente, todos los elementos que se articulen en su seno habrán de apuntar, de algún modo, a procurarla, en especial el trabajo, que constituye un elemento central de todo régimen penitenciario y puede actuar, en ocasiones, como auténtico medio de tratamiento.

En segundo término, razones provenientes de las propias Reglas Mínimas, pues claramente se infiere de ellas la exigencia de que la actividad laboral carcelaria se oriente a facilitar la readaptación futura del interno (R.71, 4 -72, 4, CE—: el trabajo que la administración ha de suministrar “deberá contribuir por su naturaleza a aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación”)²⁹, siendo precisamente en la afectación del trabajo a la resocialización donde encuentran su razón de ser afirmaciones como la del número 1 de la propia regla 71 (72 de Estrasburgo), relativa a la no aflictividad del trabajo penitenciario³⁰, o las disposiciones concernientes a la formación profesional de los internos (apart. 5), la posibilidad de elección del trabajo (reconocida de forma limitada por el apart. 6), e incluso la regulación de los aspectos organizativos, sis-

²⁸ El art. 21 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos Humanos del preso, preparado por el Secretariado de Ayuda Cristiana a las Cárcels de Buenos Aires, sí recoge este principio de modo explícito: “El trabajo carcelario no debe ser considerado como una pena adicional, sino como un medio de promover la readaptación del condenado, de prepararle para una profesión adecuada a su personalidad, dándole capacitación y hábitos laborales y una remuneración justa, que le permita ayudar a su familia, reparar en lo posible el daño causado a la víctima y formar un peculio propio”. E. B. Del Valle Bouzón de Terzano, *Proyectos de Declaración Universal de los Derechos Humanos del preso*, Buenos Aires, 1975, p. 15.

²⁹ El texto del Consejo de Europa ha sustituido, con muy buen sentido, el término “honradamente” que emplean las Normas de las Naciones Unidas por el de “normalmente”.

³⁰ A la que un tanto asistemáticamente, aunque no sin poderosa justificación, se ha añadido en la versión europea la prohibición de trabajos especialmente peligrosos o insalubres para los internos; prohibición que ocuparía un lugar más adecuado entre las prescripciones relativas a la seguridad e higiene en el trabajo (R. 74, ONU; 75, CE).

temas y condiciones de trabajo, que halla su inspiración central en el criterio de eliminación de toda diferencia innecesaria entre trabajador recluso y trabajador "libre".

De ahí que pueda considerarse un principio general de la regulación establecida por las Reglas para el trabajo penitenciario su afectación a la finalidad resocializadora.

B) *El trabajo penitenciario ha de organizarse sobre bases similares a las del trabajo "libre"*.

Ahora bien, desde una perspectiva teórica, la adopción de la finalidad resocializadora en cuanto meta de la privación de libertad no se reduce a una mera declaración formal de buenas intenciones, sino que impone exigencias bien concretas; exigencias que por lo que al trabajo carcelario concierne, se resumen en la, a nuestro juicio, "característica fundamental" de todo trabajo penitenciario resocializador: su asimilación al trabajo general, es decir, su organización sobre las mismas bases económicas, técnico-productivas y jurídicas que el trabajo "libre"³¹.

En este sentido, las Reglas Mínimas, coherentes con su afirmación de que uno de los presupuestos básicos para el logro de la meta resocializadora es la reducción de diferencias entre la vida en prisión y la vida "libre" (R. 60, 1; 58, último inciso, de la versión europea), establecen la necesidad de asimilación, al declarar, por medio de la regla 72, 1 (73, 1, del texto de Estrasburgo), que "la organización y los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre", declaración de asimilación que se ve completada más tarde por la regulación que las propias Reglas efectúan de las condiciones de trabajo; de donde parece inducirse que es principio inspirador de su normativa tender a la integración del trabajo penitenciario y "libre".

Por consiguiente, aunque la fórmula de la regla 72 lleve a pensar en que la asimilación preconizada es la puramente técnica (procedimientos de producción) o económica³², del conjunto de la regulación se desprende que la asimilación pretendida es más amplia: la integra-

³¹ Por todos, J. J. De la Cuesta Arzamendi, *Confrontación teórico-legislativa del trabajo penitenciario resocializador* (tesis doctoral, inédita), San Sebastián, 1981, ps. 218 y ss.

³² Que según el informe de las Naciones Unidas, *La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional, incluida la remuneración de los reclusos*, Informe preparado por la Secretaría (doc. A/Conf. 17/2), 1960, p. 20, conduciría "inevitablemente a la utilización del recluso como fuente de mano de obra barata".

ción del trabajo penitenciario en el trabajo general, tanto en sus aspectos directivos y organizativos, como en sus procesos técnicos, económicos y sociales³³; lo cual, si, como comprobaremos, no supone conforme a las Reglas una asimilación total entre uno y otro, requiere para poder ser llevado a cabo mínimamente que ambos se organicen sobre bases, por lo general, similares.

C) *El trabajo penitenciario es un derecho del interno y puede ser una obligación del condenado.*

En tercer lugar, las Reglas Mínimas consideran al trabajo como un derecho del recluso y entienden que debe (o puede) ser impuesto como obligación para el condenado.

a) *El derecho del interno al trabajo.*

Si bien las Reglas Mínimas en ninguna de sus versiones declaran de manera expresa el derecho al trabajo del interno (proclamado, sin embargo, por el XIIº Congreso Internacional Penal y Penitenciario de La Haya, 1950)³⁴, el reconocimiento de este derecho humano fundamental³⁵ en el campo penitenciario plantea pocas dudas³⁶ y, con independencia de las fuentes internacionales en que se afirma incondicionalmente para todo ciudadano³⁷, encuentra base suficiente, aunque indirecta, en las propias Reglas.

³³ J. C. García Basalo, *La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional, incluida la remuneración de los reclusos*, Informe presentado al Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (Londres, 8-20 agosto 1960), (doc. A/Conf. 17/1), p. 24 (n. 27); y Naciones Unidas, *La integración...*, cit., p. 20.

³⁴ Ver resolución 1, b, relativa a la cuestión 2ª del programa de la sección II, en *Actes du douzième Congrès Pénal et Pénitentiaire International, La Haye, 14-19 août 1950*, vol. I, Berne, 1950, p. 628 (publicadas por T. Sellin).

³⁵ La Declaración Universal de Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948 proclama en su art. 23, 1: "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo".

³⁶ Es afirmación doctrinal generalizada que el interno no pierde, por su condición de privado de libertad, el derecho al trabajo comúnmente reconocido para todos los ciudadanos.

³⁷ Conviene el art. 6, 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 19 de diciembre de 1966 (ratificado por España el 13 de abril de 1977, "BOE", nº 103, del 30 de abril de 1977), que "los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho";

derecho reconocido, asimismo, por el art. 1 de la Carta Social Europea del

Así, la regla 89 (en las dos versiones) prescribe en relación con los preventivos que "al acusado deberá siempre ofrecérsele la posibilidad de trabajar, pero no se le requerirá a ello. Si trabaja, se le deberá remunerar". Y, de modo general, se ordena suministrar "a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo" (R. 71, 3; 72, 3, CE; regla que, al obligar a la administración a proporcionar un trabajo a los reclusos, constituye apoyo bastante para deducir el derecho del interno al trabajo productivo³⁸ y la posibilidad de que pueda recurrir, en caso de carecer de una ocupación suficiente, a la dirección del establecimiento exigiendo su provisión³⁹).

Este derecho de los internos al trabajo no se limita, además, al mero hecho de trabajar, sino que se extiende también a la elección del tipo de trabajo⁴⁰, "dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y disciplina carcelarias", como dispone la regla 71, 6 (72, 6, Estrasburgo).

En suma, de la regulación de las Reglas Mínimas acerca del trabajo penitenciario se deriva que (aun no declarándose expresamente) el interno tiene derecho al trabajo; derecho que incluye, con ciertos límites, la posibilidad de elección del tipo de actividad a desarrollar.

b) El trabajo como obligación del condenado.

a') Reglas de Ginebra: obligación de trabajar.

Frente a la falta de proclamación explícita del derecho al trabajo del interno, la obligación del condenado a trabajar se recoge en el texto de Ginebra de una manera que deja poco lugar a la duda y con una radicalidad que hubiera sido deseable encontrar no ya en la imposición de obligaciones al condenado, sino, principalmente, a la hora de la definición de los (pocos) derechos que estas normas reconocen.

Dice textualmente la regla 71, 2: "Todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud fi-

18 de octubre de 1961 (ratificada por España el 29 de abril de 1980, "BOE", nº 153, del 26 de junio de 1980).

³⁸ Carrido Guzmán, *Compendio...*, cit., p. 169.

³⁹ Como señaló Pompe en su Relación general al Congreso de La Haya, al explicar que el reconocimiento del derecho al trabajo del interno había de ser interpretado en el sentido de que del mismo modo que se declara la obligación de trabajar de los condenados, el Estado tiene el deber de suministrar trabajo. *Actes...*, cit., vol. I, ps. 493 y ss.

⁴⁰ Derecho reconocido de manera general por el art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, art. 6 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y art. 1, 2, de la Carta Social Europea.

sica y mental, según la determine el médico”⁴¹; admisión prácticamente incondicionada de la obligación de trabajar del condenado que no se reproduce para el preventivo —el cual, conforme a la regla 89, no debe ser requerido a trabajar, pero puede hacerlo si ése es su deseo— y cuya oportunidad debe ser censurada por establecer como principio “mínimo” de la regulación penitenciaria la imposición de una obligación difícilmente justificable desde la perspectiva resocializadora⁴².

b') Reglas de Estrasburgo: posible imposición obligatoria del trabajo a los condenados.

El carácter necesariamente obligatorio del trabajo penitenciario de los condenados no aparece expresado en el texto de 1973, que contrariamente a la rotunda declaración de la regla 71, 2, de Ginebra, se limita a afirmar: “Los condenados pueden ser sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según la determine el médico y de sus necesidades de instrucción a todos los niveles” (R. 72, 2).

Esta fórmula, a pesar de que autoriza la imposición obligatoria del trabajo, resulta más adecuada que la de 1955, pues al eliminar la referencia a “todos los condenados” y emplear el término “podrán”, deja un portillo abierto a un régimen de trabajo carcelario que atenúe o, incluso, elimine su obligatoriedad y ponga el acento en otros rasgos de él, como pueden ser su condición de derecho del interno y de medio de readaptación. Y se encuentra más en la línea del principio de asimilación derivado de la exigencia resocializadora, que se opone, a nuestro juicio, a la consideración de la actividad laboral como una obligación del condenado distinta del deber general al trabajo de todo ciudadano, pudiendo llevar a la ruptura definitiva con la concepción tradicional del trabajo como elemento aflictivo de la pena; concepción que a pesar de las declaraciones más o menos terminantes de los textos legislativos (R. 71, 1; 72, 1, CE), sigue subsistiendo en muchos sectores de nuestra sociedad y subyace, de algún modo, en la imposición coactiva del trabajo a los condenados⁴³.

Por otro lado, la versión de 1973 mejora sensiblemente el texto de 1955 al añadir como criterio de referencia “las necesidades de instrucción a todos los niveles”, en virtud de lo cual se tiende a conciliar la imposición del trabajo con los demás medios de tratamiento resociali-

⁴¹ Capacidad de trabajar que debe determinar el médico lo antes posible, tras el ingreso del recluso en el establecimiento, y ha de comprobarla ulteriormente tan a menudo como sea necesario (R. 24).

⁴² Por todos, De la Cuesta Arzamendi, *Confrontación...*, cit., ps. 226 y ss.

⁴³ De la Cuesta Arzamendi, *ibidem*.

zador, conciliación difícil, aunque fundamental, dada la condición de principio básico de la finalidad resocializadora para las Reglas Mínimas.

En cualquier caso, las Reglas Mínimas ponen de manifiesto que no obstante la afectación de la privación de libertad a la resocialización y la admisión del principio asimilador como inspiración esencial de la organización del trabajo penitenciario, siguen vigentes las concepciones (a nuestro juicio, contrarias a la exigencia asimiladora) que legitiman la imposición obligatoria del trabajo a los condenados, no a los preventivos, si bien, a partir de 1973, debido a la mayor flexibilidad de la regla correspondiente, cabe mantener cierta esperanza de que vayan siendo superadas paulatinamente, y pueda llegarse a configurar un régimen laboral penitenciario que se apoye de manera decidida, consecuente con el principio de asimilación, en la consideración del trabajo del condenado de modo similar al del ciudadano "libre": esto es, como un mero derecho-deber, cuyo incumplimiento no acarrea sanción jurídica especial.

c') Imposición obligatoria del trabajo y trabajo "forzoso".

El estudio del carácter obligatorio del trabajo penitenciario en la regulación internacional no quedaría, empero, completo si no hiciéramos referencia a una serie de fuentes internacionales, de pleno valor jurídico, como los convenios 29 y 105, OIT (y normas concordantes), que sin ocuparse directamente de la actividad laboral en prisión se relacionan indirectamente con ésta; pues, al excluir de su concepto de "trabajo forzoso u obligatorio" al trabajo penitenciario no lo hacen de manera general y absoluta, sino que establecen una serie de requisitos precisos, cuya falta o incumplimiento implica la inclusión en el Convenio y, en consecuencia, su prohibición formal en el marco jurídico internacional.

En este sentido, el Convenio 29, OIT, relativo al trabajo forzoso u obligatorio (adoptado en la décimocuarta reunión —Ginebra, 10-28 de junio de 1930— y ratificado por España por ley del 8 de abril de 1932, "Gaceta de Madrid" del 14 de octubre de 1932), tras ordenar la urgente supresión del mismo en todas sus formas, define en su art. 2, 1, el significado y alcance de la expresión "trabajo forzoso u obligatorio" como "todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente". Y añade, a continuación: "2. Sin embargo, la expresión '(---)' no comprenderá, a los fines del presente Convenio: . . . c) todo trabajo o servicio exigido de un individuo como consecuencia de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio sea ejecutado bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas y de que dicho individuo no

sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado”⁴⁴.

Por su parte, el Convenio 105, OIT, relativo a la abolición del trabajo forzoso (adoptado el 25 de junio de 1957, con ocasión de la Cuadragésima Reunión, y ratificado por España el 26 de octubre de 1967, “BOE”, nº 291, del 4 de diciembre de 1968), dispone: “Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio: *a*) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo, por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; *b*) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; *c*) como medida de disciplina en el trabajo; *d*) como castigo por haber participado en huelgas; *e*) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa” (art. 1). Y exige, en su art. 2, la adopción “de medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio”.

Con arreglo a ambos convenios, por tanto, sólo se puede obligar a trabajar a un recluso si concurren las circunstancias siguientes:

- 1) haber sido condenado como culpable de la comisión de un delito por un tribunal (no podrá serlo si la condena proviene de la administración o de una autoridad no judicial);
- 2) estar bajo la supervisión y control de la autoridad pública; y

⁴⁴ Estas limitaciones no aparecen tan claramente en el art. 4 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950; ratificado por España el 26 de setiembre de 1979; “BOE”, nº 243, del 10 de octubre de 1979), que señala: “2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzoso u obligatorio. 3. No se considera como «trabajo forzoso u obligatorio» en el sentido del presente artículo: *a*) todo trabajo exigido normalmente a una persona privada de libertad en las condiciones previstas por el art. 5 del presente Convenio, o durante su libertad condicional”. Ni en el art. 8, 3, del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, el cual, para excluir al trabajo penitenciario de su concepto de trabajo forzoso u obligatorio, afirma: “*b*) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente. *c*) No se considerarán como «trabajo forzoso u obligatorio» a los efectos de este párrafo: 1) los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso *b*, se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentra en libertad condicional; (...).”

3) no ser cedido ni puesto a disposición de individuos, compañías o asociaciones privadas. Esta última condición ha sido, no obstante, omitida por el art. 4, 3, *a*, del Convenio de Roma y el art. 8, 3, *c*, del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, lo que ha permitido a la Comisión Europea de Derechos Humanos argumentar, en caso de imposición obligatoria del trabajo para su realización por cuenta de empresarios privados, que no estamos ante supuestos de trabajos forzados⁴⁵; interpretación que contraría de plano las disposiciones del Convenio 29 OIT, verdadera ley especial aplicable en los conflictos relativos al trabajo forzoso⁴⁶.

A todo ello se ha de añadir la prohibición de que el trabajo se imponga por haber mantenido o expresado opiniones políticas o por la comisión de actos de indisciplina laboral; ocasiones en las cuales, aun proviniendo la imposición del trabajo de una condena judicial, el Convenio de 1957 se declara aplicable⁴⁷, siendo indiferente, a tal respecto, que la condena pronunciada sea a privación de libertad o a trabajos forzados, y no bastando para excluir al trabajo impuesto de la prohibición del Convenio 105 que el trabajo tienda a una pretendida rehabilitación del delincuente, pues lo que con él se trata de evitar es que la imposición del trabajo por causa de creencias políticas u

⁴⁵ Por todos, J. Varela Feijoo, *El trabajo penitenciario y su retribución*, en Alarcón Bravo y otros, *Estudios penales II. La reforma penitenciaria*, Santiago de Compostela, 1978, ps. 339 y ss.

Es, por otra parte, doctrina reiterada por la Comisión Europea que la imposición obligatoria del trabajo a los condenados no constituye un supuesto de trabajo forzoso (N. Antonopoulos, *La jurisprudence des organes de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Leyde, 1967, p. 95; y L. I. Ortega, en E. García de Enterría y otros, *El sistema europeo de protección de los derechos humanos. Estudio de la Convención y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1979, ps. 73 y ss.; y ps. 254 y ss. (donde se recogen algunas sentencias a este respecto).

⁴⁶ Así lo ha estimado, por otra parte, la propia Comisión en diversas ocasiones por considerar que ninguno de los conceptos contenidos en el art. 4 están definidos en él. L. I. Ortega, en García de Enterría y otros, *El sistema europeo...* cit., p. 74.

⁴⁷ Aunque, ha señalado el Comité de Expertos, estas circunstancias no han de ser entendidas de modo absoluto. Porque, como reconoce la propia Declaración de Derechos Humanos, también caben limitaciones al ejercicio de estos derechos, destinadas a salvaguardar otros derechos humanos, y habrá casos de indisciplina laboral (como en casos de servicios esenciales o puestos de seguridad esencial o circunstancias en que la vida y la salud estén en peligro) e incluso de huelgas ilegales que podrán suponer excepciones al Convenio. International Labour Office, *Forced labour*. Extract from the Report of the 38th (1968) Session of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 1968, ps. 215 y s.

otras pueda convertirse en equivalente de un sistema de trabajo forzoso como medio de coerción política ⁴⁸.

d') Conclusión.

En definitiva, a pesar de que las Reglas Mínimas autoricen (e, incluso, postulen) la imposición coactiva del trabajo a los penados, existen normas internacionales (de pleno valor jurídico) que establecen una serie de circunstancias a concurrir en el trabajo en prisión para su exclusión de las prohibiciones que afectan a todo trabajo forzoso u obligatorio, de cuyo incumplimiento ha de derivar la inmediata aplicación de las exigencias de abolición contenidas en los convenios 29 y 105, OIT.

Por eso, no es correcto afirmar que la obligatoriedad del trabajo penitenciario sea un principio general de la regulación internacional, sino que debe entenderse por tal tan sólo la posibilidad de su imposición obligatoria, en ciertos supuestos y concurriendo determinados requisitos; posibilidad de imposición del trabajo que no se halla, hemos de reiterar, en la línea de asimilación del trabajo penitenciario al "libre".

D) El trabajo ha de tener carácter formativo.

Finalmente, las Reglas Mínimas destacan la necesidad de que el trabajo en prisión tenga un carácter formativo: que tienda a procurar la adquisición o mejora por el interno de una serie de capacidades laborales.

Así, la regla 71, 4 (72, 4, de Estrasburgo), determina que el trabajo penitenciario "en la medida de lo posible, (...) deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente ("normalmente", en 1973) su vida después de su liberación". Y, al mismo tiempo, se ordena la preferencia de las medidas formativas y en interés del recluso sobre las económicas, en la organización del trabajo (R. 72, 2; 73, 2, CE), propugnando la organización de enseñanzas de "formación profesional en algún oficio útil" para "los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, par-

⁴⁸ Ver *ibídem*, p. 214.

El Convenio de 1957 no es aplicable en los casos en que se impongan penas a la expresión de opiniones, etc., indisciplina laboral o huelgas que no impliquen obligación de trabajar, pues no se dirige a garantizar la libertad de pensamiento o expresión u otras libertades civiles o a regular cuestiones de disciplina laboral, sino a la abolición del trabajo forzado.

ticularmente a los jóvenes" (R. 71, 5; 72, 5, texto europeo)⁴⁹. Disposiciones que ponen de relieve que es principio general de la regulación de Ginebra y Estrasburgo la potenciación del carácter formativo e instructivo del trabajo, como lo exige no ya el principio de asimilación entre trabajo penitenciario y "libre", sino la propia meta resocializadora por entender que el aprendizaje de un oficio o el desempeño correcto de un puesto de trabajo puede constituir una importante ayuda en la tarea de resocialización.

3. Organización general del trabajo penitenciario: los sistemas de trabajo.

Tras el examen de los principios generales de la regulación laboral en el campo internacional y dado que las Reglas Mínimas no se ocupan de las clases de trabajo penitenciario, vamos a entrar de manera inmediata en el comentario del alcance real que la normativa internacional atribuye a la característica esencial de todo trabajo penitenciario resocializador: su asimilación al trabajo "libre".

Para ello, empezaremos en este apartado por el estudio de la organización general, técnica y productiva del trabajo y, en concreto, los sistemas de trabajo penitenciario admitidos, dejando para el apartado siguiente los aspectos concernientes a la asimilación en el plano jurídico-laboral (naturaleza jurídica y condiciones de trabajo).

Desde una perspectiva general, hemos visto con anterioridad que las Reglas internacionales, coherentes con su aceptación implícita de la finalidad resocializadora como meta de la privación de libertad (y del trabajo penitenciario), reconocen la necesidad de que el trabajo en prisión se organice sobre bases económicas y técnicas similares a las del trabajo "libre", "a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales" de este último (R. 72, 1; 73, 1, CE).

Con todo, este reconocimiento no se lleva a cabo incondicionalmente, sino que se ve matizado en el segundo párrafo de la misma regla, al señalarse que "el interés de los reclusos y de su formación profesional no deberán quedar subordinados al deseo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria". Es decir, se postula

⁴⁹ Por su parte, el art. 21 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos Humanos del preso afirma que "el trabajo carcelario no debe ser considerado como una pena adicional, sino como un medio de promover la readaptación del condenado, de prepararle para una profesión adecuada a su personalidad, dándole capacitación y hábitos laborales".

El derecho a la formación profesional está reconocido, para todos los trabajadores, en el marco europeo, por el art. 10 de la Carta Social.

la máxima asimilación organizativa con el trabajo "libre", pero siempre que eso no suponga abdicar de las metas penitenciarias a alcanzar con la actividad laboral en prisión o no vaya en detrimento de ellas.

De esta forma, la cuestión de la organización general del trabajo apunta directamente al tema de los sistemas a emplear en orden a una adecuada ordenación laboral carcelaria, pues es precisamente la satisfactoria conciliación, a partir del principio asimilador, de las finalidades económicas productivas y las metas penitenciarias (caballo de batalla en la polémica teórica acerca de la elección entre uno y otro sistema), lo que constituye el punto central del problema.

Consiguientemente, vamos a ocuparnos, a continuación, del modo en que se regulan, a nivel internacional, los sistemas de trabajo penitenciario.

A este respecto, hemos de comenzar afirmando que las Reglas Mínimas no contemplan todos los sistemas de trabajo (olvidan referirse al sistema por cuenta propia y al cooperativo, que tanta importancia alcanza por sus indudables ventajas penitenciarias y económicas). Y si bien no excluyen ninguno de los conocidos⁵⁰, establecen una clara preferencia por el sistema de administración, imponiendo ciertos requisitos para el desarrollo de los sistemas privados; sistemas cuya posible admisión en el campo jurídico internacional, para el caso de que el trabajo sea impuesto de manera obligatoria, es realmente dudosa.

A) *Preferencia por el sistema de administración.*

En efecto, de la mera lectura de la regla 73, 1, de Ginebra y, en especial, de la 74, 1, del Consejo de Europa, se deduce con facilidad la predilección de las Reglas Mínimas por aquellos sistemas, de reconocidas virtudes penitenciarias, no así económicas, en los cuales es la Administración quien asume la plena responsabilidad del proceso productivo, organizando y explotando el trabajo en prisión con sus propios medios⁵¹.

⁵⁰ García Basalo, *La integración...*, cit., p. 21.

Afirmación que sustenta sobre la base que proporciona la regla 3, donde se señala que las Reglas "no tienden a excluir la posibilidad de experiencias (en la versión europea «nuevos métodos») y prácticas, siempre que éstas se ajusten a los principios (en 1973 se añade «de protección de la dignidad humana») y propósitos que se desprenden del texto de las reglas. Con ese espíritu, la administración penitenciaria central podrá siempre autorizar cualquier excepción a las reglas".

⁵¹ Con todo, cabe destacar que el mantenimiento del sistema de administración como preferente fue logrado, en 1955, tras una reñida votación entre los especialistas de los países asistentes, que concluyó con 15 votos en favor, frente a 14 en contra y 1 abstención. M. López-Rey, *Some considerations on the cha-*

Dice la regla 73, 1, de la ONU: "Las industrias y las granjas penitenciarias deberán preferentemente ser dirigidas por la administración, y no por contratistas privados". Y afirma el texto europeo: "El trabajo de los reclusos deberá ser asegurado por la misma administración en sus propios talleres o explotaciones o, llegado el caso (*"le cas écheant"*, en la versión francesa), con el concurso de empresarios privados" (R. 74, 1).

B) *Los sistemas privados. Problemática.*

a) *Admisión subsidiaria y condicionada por las Reglas Mínimas.*

La preferencia de las Reglas Mínimas por el sistema de administración no supone, sin embargo, el rechazo de todo sistema de trabajo con participación de empresas del mercado "libre", sino su aceptación como solución subsidiaria: para el caso de que el suministro de trabajo por la administración devenga imposible o poco recomendable por razones diversas y siempre que se cumplan ciertas condiciones.

En este orden de cosas, la regla 73, 2, de Ginebra señala que "los reclusos que se empleen en algún trabajo no fiscalizado por la administración estarán siempre bajo la vigilancia del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias del gobierno, las personas para las cuales se efectúe pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso". Precepto reproducido con ciertas correcciones por el nº 2 de la regla 74 del texto de Estrasburgo⁵².

La aceptación subsidiaria de los sistemas privados (llevada a cabo de modo más amplio en el ámbito europeo) se condiciona, por tanto, al mantenimiento de las competencias de vigilancia y supervisión de la actividad por parte de la administración y al abono de una remuneración asimilada a las del mercado "libre", asimilación que en el texto de Ginebra sólo se exige en los casos en que el trabajo no se realice para otras dependencias de la administración (limitación desaparecida en 1973) y que debería, a nuestro juicio, haber superado el estrecho marco de la remuneración y extenderse a todos los derechos y condiciones de trabajo vigentes para el trabajador "libre".

racter and organization of prison labour, "The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science", 1958-59, p. 15

⁵² "Los reclusos empleados por empresarios privados estarán siempre bajo la supervisión de la administración penitenciaria. Las personas para las cuales se efectúe el trabajo pagarán el salario normal exigible por el mismo, teniendo siempre en cuenta, sin embargo, el rendimiento del recluso".

Es de señalar, por último, que la admisión de los sistemas privados para el logro de una mejor organización laboral penitenciaria está en la línea de la mejor doctrina penitenciaria, la cual, una vez superados los recelos de competencia ilícita o mayor grado de explotación del interno mediante la participación de empresas del mercado "libre"⁵³, considera que cualquiera de los sistemas actualmente en vigor pueden conducir, mediante una regulación adecuada, a una organización laboral eficiente y acorde con las exigencias de la finalidad resocializadora.

b) Sistemas privados y "trabajo forzoso u obligatorio".

Pero, pese a la opinión de la doctrina y a lo dispuesto por las Reglas Mínimas, la admisibilidad de los sistemas privados en el campo jurídico internacional plantea muchas dudas y está prohibida en el supuesto de que el trabajo se imponga de manera obligatoria.

Efectivamente, como hemos visto más arriba, el Convenio 29, OIT, fuertemente lastrado por las experiencias de explotación del trabajo penitenciario por empresarios privados a fines del siglo XIX y comienzos del XX, al excluir de su concepto de "trabajo forzoso u obligatorio" al trabajo penitenciario, exigió entre sus condiciones que el trabajo o servicio se realice "bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas y de que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado" (art. 2, 2, c), añadiendo en su art. 4, 1, que "las autoridades competentes no deberán imponer o dejar que se imponga el trabajo forzoso u obligatorio en provecho de compañías o personas jurídicas de carácter privado".

Pues bien, habida cuenta de que la sesión que aprobó estos artículos rechazó expresamente una enmienda que pretendía la autorización excepcional de los trabajos en obras de interés público, ha de entenderse prohibido, a nivel internacional, todo sistema de organización del trabajo penitenciario que partiendo de su imposición obligatoria, suponga cualquier contacto entre trabajador recluso y empresario privado o pueda repercutir en beneficio de este último, siendo tan sólo admisible la salvedad recogida por el Comité de Expertos, con ocasión de su 38ª Reunión, relativa a la situación de aquellos trabajadores penados que en los períodos inmediatamente anteriores a su liberación, con garantías suficientes y por propia voluntad, sin ningún género de

⁵³ Cuando, de hecho, la asunción por la administración de la vigilancia y control del trabajo de los internos nunca constituyó garantía suficiente de que fueran a evitarse la explotación o la realización de trabajo en condiciones durísimas. R. England, *Trabajo penitenciario*, Nueva York, 1955 (ST/SOA/SD/5), p. 32.

presión, presten su labor en empresas del exterior en las mismas condiciones laborales que los trabajadores "libres"⁵⁴; sistema de *work-release* cuya exclusión del Convenio 29, dadas sus indudables virtudes penitenciarias, fue ya solicitada durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente⁵⁵.

Desde esta perspectiva, si tenemos presente que las Reglas de Ginebra establecen de manera general el carácter obligatorio de la actividad laboral para los condenados, el único sistema privado admisible en su seno será el sistema de trabajo en empresas del exterior, que habrá de desarrollarse con las garantías establecidas por el n° 2 de la regla 73.

No sucederá lo mismo en el caso europeo, que al no prescribir necesariamente la obligatoriedad del trabajo, permite una más amplia utilización de los sistemas privados sin entrar en conflicto con el Convenio 29. Pues cuando no se establezca la actividad laboral de manera obligatoria, en el abanico de posibilidades de elección del interno podrán hallarse trabajos organizados por empresas privadas, trabajos que no serán forzosos si el interno los elige, por falta del requisito de coacción. Al contrario, si el trabajo se impone coactivamente estaremos ante el mismo supuesto que en las Reglas de Ginebra, debiendo reducirse la participación de empresas privadas en la organización de la actividad laboral al ámbito de los trabajos en empresas del exterior.

Con todo, no es ésta la interpretación mantenida en el campo europeo, ya que existen, como sabemos, decisiones de la Comisión de Derechos Humanos que afirman la licitud, en virtud del Convenio de Roma, de la imposición laboral por cuenta de empresarios privados al opinar que el hecho de que la Convención europea y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos hayan omitido la referencia al requisito de la no cesión ni puesta a disposición de individuos, compañías o asociaciones privadas significa el abandono de él a nivel internacional; interpretación que choca con el criterio del Comité de Expertos de la OIT, el cual, en 1968, es decir, con posterioridad a la aprobación del Convenio de Roma y a los Pactos internacionales y a sabiendas de los problemas que el cumplimiento de las disposiciones del Convenio 29 planteaba en este campo, afirmó el criterio mantenido en el Convenio, admitiendo tan sólo la excepción referida.

⁵⁴ International Labour Office, *Forced labour*, cit., p. 212.

⁵⁵ Naciones Unidas, *Reglas Mínimas Generales...*, cit., p. 53.

c) *Conclusión*

En suma, dada la plena vigencia internacional del Convenio 29, OIT, que contiene una serie de requisitos bien precisos para que la imposición obligatoria del trabajo penitenciario no se incluya en el concepto de "trabajo forzoso u obligatorio", entre los cuales se halla que el trabajo impuesto no se lleve a efecto en beneficio de empresarios privados, ha de rechazarse la legitimidad de los sistemas privados como métodos de organización del trabajo penitenciario, en los supuestos de imposición obligatoria de él.

No obstante, puesto que es posible, de hecho, mediante una correcta ordenación de estos sistemas, lograr un régimen laboral penitenciario adecuado a las exigencias de la finalidad resocializadora, sería deseable que el Comité de Expertos definiera de modo claro y expreso las garantías a observar para que el concurso de empresarios privados en la organización del trabajo carcelario no importe la calificación de trabajo forzoso; garantías que deberían, en nuestra opinión, ir dirigidas a evitar la cesión o préstamo encubiertos de trabajadores y a conseguir la plena asimilación de derechos y condiciones laborales entre trabajador penitenciario y "libre", tal como lo postula la finalidad resocializadora.

4. *Condiciones de trabajo.*

El estudio del alcance real del principio de asimilación en la regulación internacional no se agota con el análisis de la organización general o los sistemas de trabajo penitenciario, sino que requiere tratar, en especial, el tema de su incidencia en el plano jurídico-laboral. Esto es, examinar cuál sea la naturaleza jurídica propuesta para el trabajo penitenciario y sus condiciones generales de prestación; aspectos que consideramos de importancia trascendente, pues es precisamente la máxima asimilación en este campo lo que posibilitará el logro de un régimen penitenciario acorde con el ideal resocializador.

Ahora bien, no siendo nuestro propósito realizar un estudio exhaustivo de la normativa internacional, y puesto que las Reglas Mínimas no se pronuncian expresamente acerca de la naturaleza jurídica del trabajo penitenciario (cuestión que presenta, por otro lado, coordenadas particulares en cada ordenamiento jurídico), vamos a limitarnos a la exposición y comentario del contenido que establecen para la relación laboral penitenciaria. De donde podremos deducir el grado de asimilación entre trabajo en prisión y trabajo "libre" que realmente se propone.

A tales efectos, partiendo de la división clásica en la doctrina laboralista entre el hecho individual del trabajo y sus manifestaciones colectivas, dividiremos el apartado de la manera siguiente:

- A) Relación individual de trabajo.
- B) Relaciones colectivas de los trabajadores.
- C) Derecho a la seguridad social.
- D) Tutela jurisdiccional de los derechos laborales.

A) *Relación individual de trabajo.*

Se denomina, por lo general, relación individual de trabajo la entablada entre trabajador y empleador en el ejercicio de su autonomía contractual individual, cuyo contenido consiste en un conjunto de prestaciones y contraprestaciones que giran en torno del hecho central del intercambio de un trabajo o esfuerzo por una remuneración y que se traducen en una serie de derechos y deberes, poderes y facultades recíprocos.

Dos aspectos esenciales deben distinguirse en la relación individual de trabajo: la prestación del trabajador y la contraprestación fundamental que de ella deriva: la remuneración.

a) *La prestación del trabajador.*

La obligación principal que se desprende para el trabajador de la relación de trabajo entablada con el empresario consiste en la cesión de los frutos o utilidades de su trabajo, por lo que su objeto lo constituye una prestación de hacer: la realización del esfuerzo necesario para la consecución de aquéllos⁵⁶.

Esta prestación de hacer no se disciplina de manera detallada en las Reglas Mínimas, que simplemente proponen unas líneas básicas para la regulación relativa al lugar (seguridad e higiene) y tiempo (jornadas y descansos) de ella.

a') *Lugar de la prestación: seguridad e higiene en el trabajo.*

Señala la regla 74, 1, de Ginebra que "en los establecimientos penitenciarios se tomarán las mismas precauciones prescritas para proteger la seguridad y salud de los trabajadores libres".

Por su parte, la regla 75, 1, de Estrasburgo afirma textualmente: "La seguridad y la higiene del trabajo de los reclusos serán semejantes a las que benefician a los trabajadores libres".

Ambas normas establecen, en consecuencia, el principio de que también los trabajadores penitenciarios disfruten de la protección, in-

⁵⁶ Por todos, M. Alonso Olea, *Derecho del trabajo*, Madrid, 1980, 6ª ed. (renovada), p. 136.

ternacionalmente reconocida⁵⁷, a que tiene derecho todo trabajador en relación con el lugar en donde presta su trabajo, y que tal disfrute lo sea, como requiere el principio de asimilación, en condiciones idénticas (a este respecto es preferible la fórmula de 1955, pese a su terminología más anticuada) a las de los trabajadores "libres".

b') Tiempo: jornadas y descansos.

Menos satisfactoria resulta la ordenación del aspecto temporal de la prestación laboral del interno, en el marco internacional.

En primer lugar, porque las Reglas Mínimas eluden toda referencia a descansos anuales prolongados (vacaciones), derecho proclamado para toda persona tanto por el art. 24 de la Declaración Universal, como por el art. 7, *d*, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el art. 2, 2, de la Carta Social europea, y que podría encontrar un sentido muy particular en el campo penitenciario al complementarse con los permisos temporales de salida del establecimiento.

Por otro lado, si bien la regla 76, CE, es mucho más adecuada que la de la ONU, por exigir la fijación del número máximo de horas de trabajo diario o semanal "conforme a los reglamentos o usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres" (la regla 75 de Ginebra sólo propugna que se tengan en cuenta) y prever que el descanso semanal sea "al menos" (precisión no recogida en 1955) de una jornada, de hecho, tampoco parece del todo suficiente, pues olvida referirse a la calidad de retribuidos o no de los días festivos (algo especialmente importante, si tenemos presente que el trabajo penitenciario se retribuye con mucha frecuencia "a destajo").

En este sentido, hubiera sido mejor, y mucho más acorde con la exigencia de asimilación, la aprobación de una norma general de remisión a la regulación laboral vigente de cada país en lo concerniente a la jornada, horarios y descansos, en vez de tender a la fijación de unos mínimos que con el transcurso del tiempo y el avance de los trabajadores en la lucha por la mejora de sus condiciones laborales, pueden verse totalmente superados.

Para terminar, merece destacarse la importancia de la previsión final de estas reglas (75, 2, de Ginebra; 76, 2, de Estrasburgo), dirigida a procurar un equilibrio entre el horario general del establecimiento y el del trabajo con "la instrucción y las actividades previstas para el tratamiento y la readaptación", aunque ello no debería servir de

⁵⁷ Ver art. 7 del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y art. 3, Carta Social Europea.

obstáculo al desarrollo de una actividad laboral normal por parte de los reclusos que así lo deseen.

b) La contraprestación: una remuneración "equitativa".

Por lo que al deber esencial del empleador se refiere (la contraprestación del esfuerzo desplegado y de los frutos anticipadamente cedidos), las Reglas Mínimas regulan la remuneración del trabajo penitenciario de la manera siguiente⁵⁸:

Por un lado, la regla 76 (77, CE) prescribe: "1. El trabajo de los reclusos deberá ser remunerado de manera equitativa". "2. El reglamento permitirá a los reclusos que utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia" (el texto de 1973 habla de "adquirir objetos autorizados destinados a su uso personal y consagrar otra parte a su familia o a otros fines autorizados"). "3. El reglamento deberá igualmente prever que la administración reserve una parte de la remuneración a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad".

Asimismo, se ordena que si el acusado trabaja su labor debe ser remunerada (R. 89, en las dos versiones).

Por último, la regla 73, 2, establece, como hemos visto, que se debe pagar un salario normal, habida cuenta del rendimiento del trabajador, por el recluso que trabaje para entidades o empresas distin-

⁵⁸ El reconocimiento internacional del derecho de toda persona a una remuneración se lleva a cabo tanto por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 23, 2 y 3) como por el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y, en el marco europeo, por el art. 4 de su Carta Social.

Los dos primeros textos reconocen el derecho de toda persona a "una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana", debiendo basarse esa remuneración sobre el principio de "igual salario por trabajo igual".

Por su parte, el art. 4 de la Carta Social Europea establece que la garantía del ejercicio efectivo del derecho a una remuneración suficiente exige el reconocimiento del derecho de los trabajadores: a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso; a un incremento de ella por las horas extraordinarias, salvo supuestos especiales; a que la remuneración se determine conforme al principio de salario igual por trabajo de igual valor; a un plazo de preaviso razonable en caso de terminación del empleo; y a no soportar otras retenciones que las previstas por leyes, reglamentos, convenios colectivos o laudos, debiendo asegurarse el ejercicio de esos derechos mediante convenios libremente concertados o cualquier otro procedimiento adecuado a las condiciones nacionales.

tas de la administración (excepción que no se recoge en el texto de la regla 74, 2, de Estrasburgo)⁵⁹.

Claramente se observa que la regulación propuesta es verdaderamente *mínima*⁶⁰; se reduce al reconocimiento indirecto del derecho del condenado a un trabajo remunerado "equitativamente", el mandato de que una parte, al menos, de la remuneración vaya a manos del recluso para sus gastos personales, familiares y demás fines autorizados, y la recomendación de que se forme un peculio, para su entrega en el momento de puesta en libertad; exigiendo que cuando el interno no trabaje para la administración penitenciaria, su trabajo se remunere con el salario normalmente pagado en el exterior; previsiones que a tenor de la regla 4, 2 (en los dos textos), han de aplicarse para el trabajador no condenado en todo aquello que no contradiga a las reglas que le son específicas, y siempre que redunden en su beneficio.

En segundo término, las Reglas Mínimas disponen, de modo más bien ambiguo⁶¹, que la remuneración ha de ser "equitativa". ¿Qué quiere significarse con este calificativo?

Si comparamos el dictado de la regla 76 (77, CE) con la 73, 2 (74, 2, de Estrasburgo), puede comprobarse cierta discriminación entre la remuneración del trabajo prestado para empresas del exterior, que se ha de regir, en principio, por la norma universalmente reconocida de "a trabajo igual, salario igual", y el llevado a cabo para la administración penitenciaria, del cual sólo se afirma que ha de ser remunerado "equitativamente", lo que da a entender que no tiene por qué ser retribuido de manera similar al trabajo de fuera.

⁵⁹ El art. 21 del Proyecto de Declaración Universal de Derechos Humanos del preso se refiere a la remuneración en este sentido: "una remuneración justa, que le permita ayudar a su familia, reparar en lo posible el daño causado a la víctima y formar un peculio propio". Del Valle Bouzón de Terzano, *Proyecto...*, cit., p. 15.

⁶⁰ Este carácter mínimo fue, al parecer, buscado de propósito, ya que se rechazaron diversas propuestas que tendían a concretar las exigencias de las Reglas; como la del Grupo de América Latina, que proponía añadir: "que no será admisible en ningún caso que el preso renuncie a tal remuneración o que ésta sea afectada por una medida disciplinaria". También se rechazó la fijación como mínimo de un tercio del salario del preso como depósito de ahorro. Naciones Unidas, *Reglas Mínimas Generales...*, cit., p. 55.

⁶¹ Crítica, en este sentido, García Basalo la VIIª recomendación del Congreso de Ginebra, pues aunque insistía en la necesidad de remuneración equitativa que estimule la laboriosidad y el interés por el trabajo del interno y sea suficiente para que puedan ayudar, al menos en parte, a sus gastos, indemnizar a las víctimas, cuidar de sus intereses y constituir un peculio, resultaba "sumamente vaga". *La integración...*, cit., ps. 34 y 5.

Esto mismo se desprende del Informe *La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional, incluida la remuneración de los reclusos*, preparado por la Secretaría General para el Segundo Congreso de las Naciones Unidas, que si bien acepta que “la remuneración conforme al principio de a trabajo igual, salario igual, se halla requerida y justificada por la integración del trabajo penitenciario en el libre y es conforme a las directivas y principios de las *Reglas y Recomendaciones*”, debido a las dificultades que su realización efectiva plantea, “sugiere que antes de aplicar el principio de remuneración igual, en su integridad, se introduzca el de la remuneración equitativa”, esto es, no “inferior a un 33 % de la remuneración por trabajo igual”⁶².

Mas, sin perjuicio de que un tal entendimiento del adjetivo “equitativo” pueda suponer un gran avance en relación con la situación general de remuneración del trabajo penitenciario en los diferentes países, la interpretación que acabamos de exponer adolece, en nuestra opinión, de un importante defecto: su no adecuación al sentido en que dicha expresión es utilizada por los demás textos internacionales.

En efecto, la mera lectura de las declaraciones internacionales en las cuales se emplea el término “equitativo” para aludir a la calidad de la remuneración a que toda persona tiene derecho, pone de manifiesto la identificación entre remuneración equitativa y principio de “a trabajo igual, salario igual”. Y un mínimo de coherencia lleva a exigir que sea éste el sentido del calificativo aplicado por las Reglas a la remuneración del trabajo penitenciario: que sobre la base de que las retribuciones existentes en el mundo exterior posibilitan condiciones de existencia dignas para el trabajador y su familia, no se permita ninguna discriminación entre el salario del trabajador penitenciario y “libre”⁶³, que no se apoye en el tipo de trabajo desarrollado o el rendimiento obtenido; criterios vigentes en el mundo exterior para la determinación de la cuantía del salario del trabajador.

Por todo ello, aunque ni las Reglas Mínimas ni las interpretaciones que usualmente se han realizado de ellas hayan identificado la “remuneración equitativa” que postulan con el principio de “a trabajo igual, salario igual”, se ha de propugnar tal identificación, que resulta, por otra parte, más acorde con la exigencia de asimilación del trabajo

⁶² Naciones Unidas, *La integración . . .*, cit., p. 24.

⁶³ Son muchas, sin embargo, las objeciones lanzadas contra la aplicación del principio de salario igual por trabajo igual en el campo penitenciario, aunque ninguna de ellas tiene entidad suficiente para impedir su efectiva vigencia en el mundo de la prisión. Para una exposición de estas objeciones, ver Naciones Unidas, *La integración . . .*, cit., ps. 12 y s.

penitenciario al "libre" establecida por las Reglas internacionales como punto de partida para el logro de la readaptación social.

B) *Relaciones colectivas de trabajo.*

Junto a la relación individual de cada trabajador con su empleador, la vida laboral presenta también relaciones entre los grupos sociales, es decir, entre trabajadores y empleadores como colectivos, agrupados unos y otros en sus propias organizaciones en orden a la defensa y promoción de sus derechos e intereses comunes: las relaciones colectivas de trabajo; conjunto de relaciones jurídicas cuyo estudio y regulación constituyen el llamado derecho colectivo del trabajo⁶⁴.

Las Reglas Mínimas no se ocupan en ningún momento de este tipo de relaciones, permaneciendo la regulación que ellas proponen "impermeable al derecho laboral colectivo"⁶⁵, ya que el principio de integración postulado por las Reglas y Recomendaciones no constituye, como expresamente señaló el Informe de la Secretaría de las Naciones Unidas al Segundo Congreso, "un concepto vago o uno peligroso, que suponga la intervención en las prisiones de organizaciones obreras o patronales. La integración derivada de las *Reglas y Recomendaciones* no es de índole gremial o política, sino social"⁶⁶.

Ello no obstante, es cuanto menos dudoso que la falta de referencia expresa de las Reglas Mínimas a este tipo de derechos haya de suponer su negación para los internos en el campo jurídico internacional; pues, tanto del art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como de los convenios 87 y 98, OIT⁶⁷, de los pactos internacionales sobre derechos civiles y políticos (art. 22) y derechos económicos, sociales y culturales (art. 8), y, en el campo europeo, del Convenio de Roma⁶⁸ (art. 11) y la Carta Social (arts. 5 y 6), se des-

⁶⁴ Por todos, G. Bayón Chacón y E. Pérez Botija, *Manual de derecho del trabajo*, Madrid, 1979, 12ª ed. (revisada y puesta al día por F. Valdés Dal-Ré), ps. 535 y ss.

⁶⁵ S. García Ramírez, *La prisión*, México, 1975, p. 79; aunque no refiere su afirmación, específicamente, a la normativa internacional.

⁶⁶ Naciones Unidas, *La integración...*, cit., p. 20.

⁶⁷ Relativos a la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, y aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, y aprobados respectivamente con ocasión de la Trigésima (1948) y Trigésimoprimer reunión (1949) (ratificados por España el día 20 de abril de 1977; "BOE", nº 112, del 11 de mayo de 1977, y nº 111, del 10 de mayo de 1977).

⁶⁸ Que articula la posibilidad de un recurso individual ante la Comisión Europea de Derechos Humanos para los casos de violación de ellos (art. 25); posibilidad de recurso abierta para los ciudadanos del Estado español a partir

prende el reconocimiento de los derechos de sindicación, negociación colectiva y adopción de medidas de conflicto (incluso, huelga) para todos los trabajadores, sin que de los límites o restricciones por ellos autorizados derive su desconocimiento para el trabajador penitenciario.

Por eso, en la medida en que la sentencia condenatoria no les prive de ellos o su ejercicio no devenga incompatible con el régimen de vida en prisión (si se mantiene, por ejemplo, el carácter obligatorio del trabajo será difícil aceptar un derecho de huelga del condenado), a pesar de que su admisión pueda entrañar gran número de problemas para su compatibilización con las exigencias básicas de control características de todo régimen penitenciario, habrán de considerarse, también, derechos propios de los trabajadores reclusos. Máxime si recordamos la importancia que este reconocimiento alcanza en la línea del principio resocializador, dada la mayor humanización de la actividad laboral y el acrecentamiento de la comunicación entre trabajadores internos y "libres", desde su calidad común de trabajadores y por medio de las organizaciones que les son propias, que de ello (en especial, del ejercicio del derecho de sindicación) puede derivar.

C) *Derecho a la seguridad social.*

En tercer lugar, las Reglas Mínimas hacen suyo, de modo parcial, el principio contenido en el art. 22 de la Declaración de Derechos del Hombre (reproducido por el art. 9 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el art. 12 de la Carta Social Europea), de que "toda persona (...) tiene derecho a la seguridad social", al establecer que "se tomarán disposiciones para indemnizar a los reclusos por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres" (R. 74, 2, de Ginebra; 75, 2, europea), lo que se completa en la última parte de la regla 61 (62 de Estrasburgo) dirigida a lograr el mantenimiento y mejora, durante la estancia en prisión del sujeto, entre otros, de "los beneficios de los derechos de la seguridad social" en la medida en que sean compatibles con la ley y la pena impuesta.

Ahora bien, aunque la fórmula empleada deba estimársela correcta por procurar la asimilación de condiciones entre trabajador penitenciario y "libre", resulta, como hemos señalado, parcial; pues, en la actualidad, el ámbito de aplicación y prestaciones de la seguridad social es mucho más amplio que el de los accidentes de trabajo y enfermedad

del 1 de julio de 1981, por un plazo de dos años renovable, conforme a la Declaración formulada el 11 de junio de 1981 ("BOE", nº 155, 30 de junio de 1981).

profesional, por lo que hubiera sido preferible un reconocimiento general de este tipo de derechos.

En todo caso, es de resaltar la importancia de la regla 61, mediante la cual puede esperarse que el tiempo trabajado en prisión se compute plenamente a efectos del disfrute de los derechos pasivos y para la ampliación y mejora de las prestaciones de los internos y de sus familias en la seguridad social.

D) *Tutela jurisdiccional de los derechos laborales.*

Finalmente, por lo que a la defensa de los derechos laborales concierne, tan sólo destacaremos que con independencia de la protección que el Convenio de Roma brinda a los derechos por él recogidos (la cual, como es obvio, puede ser utilizada por el trabajador penitenciario)⁶⁹, la regulación internacional no se preocupa de esta cuestión, limitándose a señalar las Reglas de Estrasburgo que "el respeto de los derechos individuales de los reclusos, en particular la legalidad de la ejecución de las penas, conforme a la legislación nacional, deberá ser asegurado mediante el control de una autoridad judicial o cualquier otra autoridad legalmente habilitada para visitar a los reclusos que no pertenezca a la administración penitenciaria" (R. 56, 2); lo cual, si bien constituye un avance frente a la regulación de Ginebra, por postular un control exterior a la administración penitenciaria y tender, de modo indirecto, hacia la introducción de la figura del juez de ejecución de penas o de vigilancia en el campo penitenciario, no resulta suficiente para la efectiva protección de los derechos laborales de los internos.

E) *Conclusión.*

Del examen de la ordenación de las condiciones de trabajo penitenciario establecida por las Reglas Mínimas, se deduce que el principio generalmente admitido y del cual ellas parten, de aproximación o asimilación, juegan de modo imperfecto en la regulación internacional.

Las Reglas sólo se ocupan de algunos aspectos de la relación laboral (no hacen referencia alguna a las relaciones colectivas de trabajo ni a la defensa o garantía de los derechos laborales), y si, en cuanto a principios, el régimen de condiciones de trabajo que contemplan es razonable y se orienta a la integración del trabajo penitenciario en el "libre", en su plasmación concreta, resulta *desigual* (el reconocimiento expreso de la necesidad de asimilación se omite respecto de un elemento esencial de la relación de trabajo: la remuneración, y son utilizadas

⁶⁹ Ver *supra*, nota anterior.

fórmulas ambiguas posibilitadoras de las más diversas interpretaciones) e *incompleto* (se ignoran aspectos importantes de ellas, como sucede en relación con la jornada o la seguridad social).

De ahí que se deba entender que la normativa internacional no asimila, de hecho, el trabajo penitenciario al "libre", sino que lo configura como una especie intermedia entre el trabajo forzado, internacionalmente rechazado, y el desarrollado en el mundo exterior, propugnando, eso sí (no hay que olvidar que la normativa en esta materia es "mínima"), su tendencia a la asimilación.

5. *Comentario final.*

Recapitulando, si quisiéramos resumir en una sola frase el sentido general de la regulación que acabamos de exponer, habríamos de asegurar que el trabajo penitenciario, conforme a las Reglas Mínimas, dada su afectación al logro de la resocialización del interno, debe organizarse de manera similar al "libre", o según estableció el Segundo Congreso de las Naciones Unidas, 1960, ha de integrarse plenamente en la economía general del país.

Este principio, que aparece, en un plano general, claramente formulado por las Reglas, encuentra, con todo, una limitada acogida en el articulado de ellas; pues, con independencia de la potenciación del carácter formativo del trabajo penitenciario, perfectamente consecuente con la meta resocializadora, desde un comienzo se permite cierta separación entre trabajo en prisión y "libre", al establecer (Reglas de Ginebra) o autorizar (Reglas de Estrasburgo) su imposición obligatoria para los condenados, lo cual, además de ser, a nuestro juicio, contrario a las exigencias de asimilación, plantea la posibilidad de conflictos con los convenios 29 y 105, OIT, relativos al trabajo forzoso.

De otro lado, si bien la disciplina de los sistemas de trabajo parece acomodarse a las exigencias asimiladoras (haciendo abstracción de la inevitable colisión entre sistemas privados y prohibiciones de la OIT cuando el trabajo se imponga de manera obligatoria, y de la falta de referencia al sistema cooperativo), de la regulación de las condiciones de trabajo se desprende que la integración postulada por las Reglas no es en ningún modo plena. Al contrario, resulta bastante reducida y se traduce tan sólo en la tendencia a la aproximación entre trabajo penitenciario y "libre" en ciertos aspectos de la relación individual de trabajo y de seguridad social; aproximación que las propias Reglas recogen de modo incompleto y desigual.

Consecuentemente, si no fuera por su condición de principios esenciales, mínimos, habríamos de concluir el capítulo comprobando su

escasa adecuación, en el campo laboral, para alcanzar un régimen acorde a la finalidad resocializadora.

Pero, la insuficiencia de las Reglas Mínimas no debe llevarnos a olvidar su desconocimiento real, *de iure* o *de facto*, por la mayor parte de las administraciones penitenciarias⁷⁰; desconocimiento particularmente apreciable en relación con el trabajo penitenciario, uno de los campos que mayores dificultades presentan a la hora de la realización efectiva de las previsiones de las Reglas⁷¹.

En efecto, según la encuesta llevada a cabo por las Naciones Unidas en 1974, cuyos resultados fueron presentados al Quinto Congreso⁷², a pesar de los progresos apreciables, menos de la mitad de los países que la contestaron aplican completamente las Reglas sobre trabajo penitenciario y tratamiento de los acusados⁷³ y son muchos los que aducen graves dificultades para la puesta en marcha de programas

⁷⁰ Como señaló López-Rey, "después de casi veinte años han sido aplicadas satisfactoriamente en no más de diez países" (*El papel que desempeñan los congresos de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento de los delincuentes*, "Revista de Estudios Penitenciarios", 1974, p. 257).

⁷¹ Naciones Unidas, *El tratamiento del delincuente bajo custodia o en la comunidad con especial referencia a la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por las Naciones Unidas*. Informe presentado al Quinto Congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, Ginebra, 1-12 setiembre 1975 (A/Conf. 56/6), p. 61.

⁷² La primera encuesta acerca de la aplicación de las Reglas se realizó a partir de 1967 y sus resultados fueron presentados al Cuarto Congreso. Ver anexo del informe, preparado por Besharov y Mueller, *The Standard Minimum Rules...*, cit., ps. 39 y ss.

El 14 de mayo de 1974 el secretario general envió un nuevo cuestionario a los Estados miembros invitándoles a responder. La encuesta se dividía en tres partes: la primera, dirigida a comprobar en qué medida las Reglas habían influido en la legislación de los Estados y su difusión; la segunda, para examinar el cumplimiento concreto de cada regla; y la tercera, tendiente a informar de las medidas previstas para su cumplimiento. Fueron consultados 135 países, y para el día 15 de junio de 1975 se habían recibido 62 respuestas. Naciones Unidas, *El tratamiento del delincuente bajo custodia o en la comunidad con especial referencia a la aplicación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por las Naciones Unidas*, informe presentado al Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Toronto, Canadá, 1-12 setiembre 1975) (doc. A/Conf. 56/6), preparado por la Secretaría, ps. 45 y ss.; ver, también, a este respecto, A. Serrano Gómez, *Prevención del delito y tratamiento del delincuente (Vº Congreso de las Naciones Unidas)*, Madrid, 1976, ps. 84 y ss.

⁷³ Naciones Unidas, *El tratamiento...*, cit., p. 61. Concretamente, en relación con las reglas 71 a 76 (Trabajo), 30 países contestaron que se aplicaban; 22, que se aplicaban parcialmente; 5, que estaban reconocidas, en principio; 1 no contestó (p. 63).

laborales adecuados a las Reglas, resultando que los reclusos trabajan, por lo general, sólo una pequeña parte del día, y el trabajo que realizan no es, con frecuencia, de naturaleza productiva; son múltiples las desviaciones en cuanto a los sistemas de trabajo empleados (en algunos países prevalecen los sistemas privados frente al de Administración, contrariamente al Convenio 29, OIT); la remuneración percibida suele ser insuficiente; e, incluso, hay países (así lo señalaron tres) que carecen de disposiciones sobre indemnización por accidentes de trabajo⁷⁴.

Es por ello que un cuarto de siglo después de su adopción por el Primer Congreso de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, no obstante sus limitaciones, defectos e insuficiencias, las Reglas Mínimas continúan siendo un modelo penitenciario para algunas legislaciones y para la mayor parte de las administraciones, especialmente en lo que a la actividad laboral en prisión se refiere.

⁷⁴ *Ibidem*, ps. 55 y s.

