



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA VASCA DE REINSERCIÓN SOCIAL/ GIZARTERATZEAREN EUSKAL AGENTZIA.

1.- OBJETO DEL PROYECTO.

El texto a examen es un proyecto de ley de creación de un ente público de derecho privado denominado “agencia vasca de reinserción social”, con la denominación de AUKERAK.

2.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA LEY.

2.1.- Traspaso de las funciones de la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, en su art. 10.14 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos penitenciarios conforme a la legislación general en materia penitenciaria. Asimismo, el artículo 12 señala que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria.

El traspaso de los servicios y medios personales y materiales de dichas competencias ha sido acordado por la Comisión Mixta de Transferencias con fecha 10 de mayo de 2021.

Conforme al acuerdo se traspasan a Euskadi, en el marco de la legislación establecida por el Estado, las funciones de dirección, supervisión, organización, gestión económica y administrativa e inspección de los centros penitenciarios ubicados en su ámbito territorial. Lo cual incluye, entre otras cosas, “...la gestión de las prestaciones en el ámbito penitenciario de la educación, la acción social, el trabajo penitenciario, la formación ocupacional, la inserción sociolaboral, la promoción de actividades culturales y deportivas, la coordinación de programas de intervención de organizaciones no gubernamentales”.

Hasta la fecha en los centros penitenciarios vascos las funciones relativas al trabajo penitenciario, la formación e inserción sociolaboral en los centros penitenciarios vascos han sido gestionadas por la entidad estatal “Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo” (TPFE), con personalidad jurídica propia y diferenciada de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP).

TPFE es una entidad de derecho público de las previstas en el art. 2.2.i) de la Ley General Presupuestaria, que tiene entre sus funciones: organizar el trabajo productivo penitenciario y su retribución; gestionar los economatos y cafeterías de los centros; instalar y gestionar los talleres, explotaciones agrícolas penitenciarias, o locales e instalaciones necesarias y los servicios, obras y adquisiciones para su actividad; realiza actividades industriales, comerciales o análogas; gestionar la formación para el empleo de las personas internas y colaborar con la SGIP a los fines que le son propios. La

entidad tiene la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de las entidades vinculadas o dependientes de aquella.

Internamente se estructura en órganos centrales y periféricos. Sus servicios centrales se organizan en las siguientes áreas de trabajo: producción; formación profesional e inserción laboral; coordinación para la prevención de riesgos laborales; coordinación territorial; coordinación de asuntos financieros y de administración e informática.

Los servicios periféricos se encuentran en las dependencias administrativas de cada centro penitenciario, replicándose en los mismos las áreas de los servicios centrales. Además del personal específico de la entidad, en los establecimientos penitenciarios hay personal de la SGIP que llevan a cabo actuaciones para TPFE, como el administrador y el director de los centros, que actúa como delegado de la entidad.

TPFE tiene un presupuesto estimativo, está sujeta a control financiero permanente y auditoría pública ejercidos por la IGAE y se financia a través de las transferencias de la SGIP y los ingresos procedentes de su actividad productiva (autofinanciación), así como por las subvenciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y del Fondo Social Europeo (FSE) para cofinanciar los gastos de formación profesional ocupacional.

La gestión de los talleres productivos de los establecimientos penitenciarios se realiza bien por la entidad, mediante talleres de producción propia o de servicios penitenciarios, o bien en colaboración con empresas y otras entidades privadas.

Entre los talleres gestionados directamente por TPFE hay que destacar los talleres de mantenimiento; actividades auxiliares; reparto de comedor; alimentación; economato, etc. que se instrumentan a través de encargos o encomiendas totales o parciales de gestión de la SGIP.

Además, existen empresas privadas que colaboran con TPFE en la gestión de talleres productivos. En tal caso las entidades colaboradoras, como regla general, aportan la maquinaria y los productos necesarios para la fabricación, controlan la calidad de la misma y abonan a TPFE las facturas que esta emite. TPFE asume la condición de empleador de las personas internas. Las actividades son de muy diversa naturaleza: confección industrial, carpintería metálica y de madera, artes gráficas, electrónica, etc.

2.2.- Situación previa al traspaso en los centros penitenciarios de Euskadi y asunción de las funciones.

El traspaso de funciones a Euskadi implica la asunción a la fecha de efectividad del mismo de las funciones que venía desarrollando la PFE en Euskadi, incluyendo tanto la gestión de los talleres productivos existentes, como la de los talleres gestionados en colaboración con empresas externas, y consecuentemente la asunción de la condición de empleadora subrogándose en la posición que ostentaba tal entidad estatal respecto a las personas trabajadoras reclusas.

En la actualidad la situación que se procede a asumir es la siguiente:

a) Se traspasan los siguientes puestos de trabajo y al personal respectivo:

- Bilbao (Coordinador/a de producción A2 Cuerpo Especial; Gestor/a de asuntos económicos y administrativos A2 Cuerpo Especial; Gestor/a de formación e inserción laboral - A2 Cuerpo Especial; Gestor/a de servicios A2/C1 Cuerpo Ayudantes.

- Donostia: Coordinador/a de producción A2 Cuerpo Especial; Gestor/a de asuntos económicos y administrativos A2 Cuerpo Especial; Gestor/a de formación e inserción laboral - A2 Cuerpo Especial.
- Araba: Coordinador/a de producción A2 Cuerpo Especial; Gestor/a de asuntos económicos y administrativos A2 Cuerpo Especial; Gestor/a

b) SGIP tiene encomendada en TPFE la gestión de las siguientes actividades mediante encargo de gestión:

- Alimentación de internos (vigencia hasta el 31-12-21)
- Gestión de los talleres de reparto de racionados alimenticios de los centros penitenciarios (30.09.2021)
- Gestión de los talleres de mantenimiento de los centros penitenciarios (vigencia hasta 31.08.2021)
- Gestión de los talleres de actividades auxiliares de los centros penitenciarios (vigencia hasta 31.08.2021)
- Gestión de talleres de suministro de lotes higiénicos para los internos de los centros penitenciarios (vigencia hasta 31.08.2021)

Conforme al acuerdo complementario nº 2 del acuerdo, dichos encargos de gestión continuarán ejecutándose por dicha entidad estatal en los mismos términos en que fueron acordados, siendo asumidos a partir de la fecha de efectividad del traspaso por la CAPV que abonará los importes correspondientes a TPFE.

Salvo el encargo de alimentación, el resto finalizaba su vigencia antes del 31 de diciembre, por lo que respecto a ellos el acuerdo expresa que los nuevos encargos de gestión en trámite de aprobación que estuvieran vigentes a la fecha de efectividad del traspaso continuarán ejecutándose hasta la finalización de su vigencia.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el acuerdo complementario nº 5 del traspaso establece que los servicios de economato y cafetería en los centros penitenciarios vascos continuarán siendo gestionados por TPFE como hasta ahora hasta el 31 de diciembre de 2021, pasando a ser gestionados por Euskadi desde el 1 de enero de 2022.

- c) Además, TPFE tiene vigentes acuerdos de colaboración suscritos con diversas empresas para el desarrollo de otros talleres productivos: Alecop; Ind.Técnica de la Espuma S.L.; Ofita; PIMESA; Almacenes Industriales Lasarte; Izar Cutting Tools S.A., etc.
- d) En Euskadi hay en la actualidad 354 personas trabajadoras internas en los centros penitenciarios, según datos al cierre de la nómina a fecha 31 de diciembre de 2020. De ellas 240 son personas trabajadoras de talleres productivos propios y 114 de talleres gestionados en colaboración con empresas externas.

Lo cual supone unos devengos totales de 93.858,74 €, además de 28.9009,28 € en concepto de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

Estos importes varían mensualmente dependiendo del rendimiento y de las horas trabajadas.

El desglose por centro, actividad, categoría y número de trabajadores a fecha 31 de diciembre de 2021 era el siguiente:

ESTABLECIMIENTO	CONVENIO		CATEGORIA	TRBJ.	DEVENGOS	SS EMPRESA
ARABA/ ALAVA	ACTIVIDADES AUXILIARES	AUX.BIBLIOTECA	2			
		GESTOR DE RESIDUOS	3			
		JARDINERIA	2			
		LAVANDERIA	6			
		LIMPIEZA	22			
		REPARTO COMEDOR	31			
		SUBALTERNOS	7			
	ALIMENTACION					32
	ECONOMATO					17
	MANIPULADOS (COLABORACIÓN EMPRESAS EXTERNAS)	ALECOP	64			
		IND.TECNICA DE LA ESPUMA S.L	23			
		OFITA	2			
		PIMESA	13			
	MANTENIMIENTO					12
	PANADERIA					5
Total ARABA/ ALAVA				241	69.992,25 €	20.682,95 €

ESTABLECIMIENTO	CONVENIO	CATEGORIA	TRBJ.	DEVENGOS	SS EMPRESA
SAN SEBASTIAN	ALIMENTACION		9		
	ECONOMATO		8		
	MANIPULADOS (COLABORACIÓN EMRESA EXTERNA)	ALMACENES INDUSTRIALES LASARTE	5		
	MANTENIMIENTO		14		
	TALLERES AUXILIARES	AUX.BIBLIOTECA	4		
		LAVANDERIA	7		
		LIMPIEZA	7		
		PINTOR EDIFICIOS	3		
		REPARTO DE COMEDOR	5		
SUBALTERNOS		2			
Total SAN SEBASTIAN			64	13.046,98 €	4.482,98 €

ESTABLECIMIENTO	CONVENIO		CATEGORIA	TRBJ.	DEVENGOS	SS EMPRESA
BILBAO	ACTIVIDADES AUXILIARES	AUX.BIBLIOTECA		1		
		LAVANDERIA		3		
		LIMPIEZA		7		
		REPARTO DE COMEDOR		4		
		SUBALTERNOS		5		
	ALIMENTACION		9			
	ECONOMATO		5			
	MANIPULADOS (COLABORACIÓN EMPRESAS EXTERNAS)	GENERICO		2		
		IZAR CUTTING TOOLS S.A		5		
		PLASTICOS		3		
	MANTENIMIENTO		3			
PANADERIA		2				
Total BILBAO				49	10.819,51 €	3.743,35 €

- e) De conformidad con lo dispuesto en el acuerdo complementario nº 5 del traspaso estas desarrolladas en talleres productivos en cooperación con empresas también seguirán siendo gestionadas por TPFE entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021, subrogándose a partir del 1 de enero de 2022 en los derechos y obligaciones de TPFE la entidad de la CAPV que asuma las funciones de trabajo productivo y formación para el empleo de las personas reclusas.

- f) En lo que atañe a la formación y orientación para el empleo de las personas reclusas existen convenios desde 1989 entre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y TPFE para la colaboración en la formación profesional para el empleo de las personas en situación de privación de libertad. El objeto del convenio es realizar acciones de formación profesional para el empleo que faciliten a las personas en situación de privación de libertad la prestación de trabajos productivos remunerados dentro de los centros penitenciarios y su posterior inserción laboral en el exterior, así como canalizar la subvención que concede el SEPE a la TPFE para el desarrollo de dichas acciones. A tal fin los centros penitenciarios se acreditan por el SEPE como centros de formación para impartir acciones de formación profesional para el empleo. Se establece una programación de acciones formativas considerando a la población reclusa como colectivo de especial atención. La selección de los alumnos la realiza el centro penitenciario y se encarga de impartir los cursos de certificado de profesionalidad. Las acciones formativas son objeto de subvención directa por SEPE por razones de interés público y social.
- g) Según el acuerdo complementario nº 4 el tratamiento que se da a los créditos presupuestarios del Ministerio de Educación y del SEPE destinados a TPFE se considerará parte del coste anual a nivel estatal asociado al traspaso previsto en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal.

En definitiva, la efectividad del traspaso se materializará el 1 de octubre, si bien TPFE gestionará lo referente a los talleres productivos hasta el 31 de diciembre de 2021, a fin de que en dicho periodo se pueda crear una entidad vasca equivalente a la entidad estatal que pueda asumir desde el 1 de enero de 2022 tales funciones y, singularmente, la posición de TPFE en la relación laboral de carácter especial de las personas internas que desarrollen actividades laborales de producción por cuenta ajena en todos los talleres productivos de los centros penitenciarios vascos.

Dicha asunción obliga a disponer de una entidad con personalidad jurídica diferenciada de la de la Administración matriz, no sólo por razones de oportunidad o conveniencia, que como veremos existen, dado que se trata de gestionar actividades industriales o comerciales en el mercado, sino por resultar la única forma posible de dar continuidad a las relaciones laborales especiales de las personas reclusas, a la vista de la legislación vigente.

Los términos en los que se contempla el traspaso facilitan la asunción del traspaso y la transición de los servicios prestados hasta la fecha por TPFE y la nueva entidad, dado que la Administración vasca queda subrogada en la parte porcentual que aparece en los acuerdos respecto de los encargos encomendados a TPFE vigentes a la fecha de efectividad del traspaso.

Eso implica que tanto la Administración vasca como la entidad que se pretende crear dispongan de un plazo razonable para formular los nuevos encargos y las contrataciones que de ellos puedan derivar, por ejemplo en lo que respecta al suministro de materias primas para alimentación o economato, que resultan esenciales para garantizar las necesidades básicas de las personas internas en los centros penitenciarios.

2.3.- Relevancia y complejidad de la actividad laboral y la orientación para el empleo como parte del tratamiento penitenciario.

Existen numerosos estudios que confirman que la reinserción social está directamente vinculada a la reincorporación al mercado de trabajo una vez cumplida la condena.

En el caso de muchas de las personas condenadas se advierte la preexistencia de factores sociales o ambientales que determinan una falta de habilidades o hábitos vinculados al desempeño laboral, o un riesgo cierto de exclusión social, que dificultan el desistimiento de la actividad o carrera delictiva.

Por ello el trabajo productivo dentro de las prisiones se debe orientar a proporcionar a las personas privadas de libertad oportunidades para desarrollar las habilidades profesionales que se buscan en el mercado laboral, la experiencia laboral y la autoestima necesarias para aumentar sus posibilidades de encontrar un empleo remunerado una vez que sean puestos en libertad.

Todo ello atendiendo a su experiencia, capacidad e intereses individuales, así como del tipo de empleo disponible en los centros penitenciarios o en la comunidad. En la medida de lo posible, el trabajo penitenciario debe estar vinculado a la formación profesional, especialmente para las personas más jóvenes.

Además, la actividad laboral es importante para el bienestar de estas personas, dado que la inactividad puede ser perjudicial para la salud y puede aumentar tensiones. La mera ociosidad sin aprovechamiento útil dentro de una prisión puede deteriorar la personalidad y posibilidades de recuperación de la persona.

Y, por último, la actividad laboral sirve para proporcionar medios económicos a personas internas para cubrir necesidades no primarias (ya cubiertas por la Administración) y de fomentar que puedan afrontar sus responsabilidades económicas impuestas por la sentencia, gastos familiares o capacidad de ahorro.

El ordenamiento estatal e internacional avala este enfoque. El art. 25.2 de la Constitución orienta las penas privativas de libertad hacia la reeducación y reinserción social; proscribire las penas de trabajos forzados; reconoce el derecho al trabajo remunerado y a los beneficios de la seguridad social de las personas penadas.

A nivel internacional existen reglas aplicables al trabajo penitenciario. Tanto el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966 como diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo proscriben el trabajo forzoso como castigo o coerción. El Convenio nº 29 de la OIT excluye del concepto de trabajo forzoso el que se exija a una persona que cumpla pena privativa de libertad que trabaje en prisión siempre que se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.

Por otra parte cabe destacar las reglas 71 y 76 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; el principio 8º de los Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos; el art. 4 del Convenio de protección de los derechos Humanos y el art. 5 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea; la Resolución (75) 25, del Comité de Ministros del Consejo de Europa; los arts. 26, 10 y 105 de las Normas Penitenciarias Europeas, aprobadas por la Recomendación REC (2006) 2, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptadas el 11 de enero de 2006, y revisada y modificada el 1 de julio de 2020.

Por lo que respecta al ordenamiento interno, además del citado art. 25.2 de la Constitución; hay que estar a lo dispuesto el capítulo II del título segundo de la Ley orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciario (en adelante LOPG); el art. 2.1.c) del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario y el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, sobre la relación laboral en los talleres penitenciarios.

El art. 26 de la LOPG reconoce el trabajo como derecho y deber del interno, con carácter formativo, creador o conservador de hábitos laborales, productivo o terapéutico, con el fin de preparar a los internos para las condiciones normales del trabajo libre. Igualmente estipula que el trabajo debe ser facilitado por la Administración y no supeditarse al logro de intereses económicos de la misma.

Dicho trabajo puede presentar distintas modalidades: de formación profesional, académica, actividad ocupacional, actividades artesanales, intelectuales o artísticas, prestaciones personales en servicios auxiliares del centro o producción en régimen laboral o cooperativo.

De todas esas modalidades sólo resulta una actividad laboral por cuenta ajena la relativa al trabajo como actividad productiva remunerada que realizan las personas sujetas a penas privativas de libertad dentro de una organización de trabajo dirigida por la propia administración del establecimiento penitenciario u otras entidades con el objetivo final de la reinserción de las personas que la desarrollan.

Conforme a las normas antedichas el trabajo productivo debe ser facilitado por la administración, no supeditarse al logro de intereses económicos por la misma, y puede incluir modalidades de formación profesional, formación académica, producción de régimen laboral o mediante fórmulas cooperativas, actividades ocupacionales, prestaciones personales en servicios auxiliares comunes del establecimiento o artesanales, intelectuales y artísticas.

Las actividades productivas en régimen laboral se regulan en el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad, modificado por el Real decreto 2131/2008, de 26 de diciembre.

En dicha norma se regulan los derechos y deberes de las personas trabajadoras internas en los centros penitenciarios y las obligaciones de la administración empleadora.

A tales efectos se conceptúa como trabajadores a quienes desarrollan actividades laborales en los talleres productivos de los centros penitenciarios por cuenta de la entidad pública dedicada al trabajo penitenciario o equivalente autonómico, excluyendo las prestaciones personales en servicios auxiliares a cargo del propio centro penitenciario.

En igual sentido el art. 305 del Reglamento Penitenciario expresa que los servicios de economato, la cafetería o la cocina sean gestionados por TPFE o su equivalente autonómico los servicios que en ellos presten los internos tienen naturaleza de relación laboral especial penitenciaria, mientras que si son gestionados por la propia Administración Penitenciaria dichas prestaciones de los internos no tendrán, en ningún caso, la naturaleza de relación laboral especial penitenciaria, sin perjuicio de las recompensas y beneficios penitenciarios que se les puedan conceder.

De ello se deduce que el trabajo por cuenta ajena de las personas privadas de libertad en talleres penitenciarios sólo puede ser organizado por la propia Administración; que no puede asumir la condición de empleadora sino una entidad pública distinta de la propia administración penitenciaria para poder entender que existe relación laboral especial; y que cabe que empresas privadas colaboren con los talleres productivos en determinadas condiciones, pero sin tener relación jurídica con los trabajadores penados.

Esta colaboración de empresas ajenas debe estar sujeta a unas condiciones generales que alejen cualquier sospecha de cesión encubierta de fuerza laboral con animo de lograr una ventaja competitiva desleal en el mercado en el que operen.

Guardando tal prevención, la colaboración de empresas operantes en el mercado es bienvenida en la medida en que acerca la actividad productiva en los centros penitenciarios a las condiciones exigibles en la industria o servicios del exterior y con ello facilitan la adquisición de una cualificación semejante a la exigible en el mercado laboral.

La organización de la actividad laboral productiva en los centros penitenciarios está condicionada por la naturaleza de los mismos y las condiciones de la población reclusa:

- a) La propia legislación sobre el trabajo penitenciario como actividad laboral que exige que sea facilitado por la propia Administración, que se enfoque al tratamiento y no a hacia la reinserción de forma predominante sobre criterios de beneficio o rentabilidad y que precisa para ser considerado como actividad laboral una personificación pública diferenciada de la propia Administración penitenciaria.
- b) La integración del trabajo con el resto del tratamiento penitenciario, que condiciona el modelo de gestión elegido. La actividad laboral es parte del tratamiento y debe compatibilizarse con otras actividades esenciales de tratamiento (terapias, programas, actividad formativa, permisos,...).
- c) La baja especialización y alta movilidad de la plantilla condicionan la productividad y el valor añadido de los talleres.
- d) La necesidad de proporcionar igualdad de oportunidades a quienes tienen una baja cualificación obligan a poner el foco en los programas de formación para el empleo que sirvan para adquirir certificados de profesionalidad o una formación profesional básica, o incluso actividades ocupacionales, que sirvan para una capacitación progresiva de estas personas.
- e) El predominio de la seguridad de los centros penitenciarios y las medidas y limitaciones que ello condiciona los espacios o los tipos de producción que pueden ser realizados en prisión.
- f) La disponibilidad de espacios y las características de la arquitectura penitenciaria. En el caso de Euskadi se deben evaluar los espacios existentes en la actualidad para la instalación de nuevos locales productivos, si los hubiere, dado que ello determina las posibilidades de impulsar un incremento o diversificación de la actividad productiva.

Todo lo anterior condiciona la actividad productiva y su competitividad exterior en el mercado. Lo cual se contrapesa con los encargos que se pueden realizar por la propia

Administración penitenciaria u otros servicios públicos como clientes, lo que da cierta estabilidad a los talleres y permite optimizar su planificación.

Sin embargo, el excesivo sometimiento al cliente o la excesiva dependencia de la propia Administración penitenciaria como cliente pueden suponer también falta de continuidad del trabajo o la desvinculación del mismo con las habilidades requeridas en los centros productivos del exterior y con las exigencias de su mercado laboral.

En un modelo penitenciario pequeño con tres centros penitenciarios las actividades productivas destinadas a los servicios de los propios centros no presentan una demanda que permita ocupar laboralmente a gran número de personas internas, salvo lo que son propiamente servicios auxiliares como cocina, economato, etc.

Esto hace que resulte conveniente explorar la posible participación de empresas o entidades externas para acercar en la medida de lo posible la ocupación laboral en los centros a la realidad del mercado productivo y laboral.

Además hay que considerar la evolución y orientación del tratamiento penitenciario en los últimos años, en los que se está potenciando los régimen de semilibertad como forma de cumplimiento y de tratamiento de reinserción y como fase intermedia final, cuando es factible, previa al licenciamiento tras cumplir la condena de privación de libertad.

Ello posibilita que las personas que se encuentran cumpliendo condena en tales regímenes puedan encontrar sus propias salidas laborales que favorezcan la reinserción. Pero no todas las que se encuentran en dicha situación tienen las mismas oportunidades de acceder al mercado laboral.

Es por ello necesario que desde los poderes públicos se impulse la orientación hacia el empleo también en tales casos, tanto procurando la cooperación de instituciones, asociaciones y empresas para facilitar salidas laborales, como coordinándose con las instituciones competentes en materia de políticas activas de empleo, como Lanbide en nuestro caso.

Por último, en muchos países se ha optado por la creación de marcas propias para los productos fabricados en los centros penitenciarios, que se comercializan incluso a particulares a través de sus páginas web, en la confianza de que ello sirve para valorizar la calidad de los productos y con ello también la autoestima de sus productores.

En el marco del Programa Global de la Declaración de Doha, la UNODC ha desarrollado una Guía Práctica para la Creación de una Marca de Productos Penitenciarios para guiar en el desarrollo o mejora de una marca de productos o servicios penitenciarios.

2.4.- Examen de las posibles fórmulas de gestión de la actividad laboral de las personas internas.

Las fórmulas que en el examen internacional de los modelos penitenciarios podemos encontrar son la gestión pública en la que la propia administración penitenciaria organiza y dirige el trabajo penitenciario; la gestión pública por medio de una entidad instrumental que opere en el mercado productivo y comercial y la gestión privada en la que se cede mediante concesión a una empresa privada tal labor.

La gestión directa administrativa plantea ciertas ventajas teóricas dado que la configuración de la institución, sus condicionantes de seguridad y la limitación de movilidad de las personas internas trabajadoras no son proclives a la externalización de

la actividad laboral y formativa y, en todo caso, la dirección del centro penitenciario ha de abarcar a toda la actividad que se desarrolla en su interior.

Entre dichas ventajas podemos apuntar: la integración de la producción en la planificación departamental; la seguridad jurídica y estabilidad del régimen aplicable a los talleres y al personal empleado público gestor de los mismos; la existencia de controles rígidos; la estabilidad y garantía de la demanda en los destinatarios de los productos: la propia administración penitenciaria y otras administraciones públicas; la mejora de la infraestructura de los centros como destinatarios de los productos; la solvencia y asunción de los costes por el presupuesto departamental; y la integración del trabajo con otros aspectos del tratamiento, no desviándose de la finalidad de reintegración social para perseguir la productividad o la rentabilidad.

Por el contrario tiene como inconvenientes la dependencia de los cambios en la dirección política y la fragilidad de los objetivos comerciales; la escasa polivalencia profesional del personal gestor; el exceso de los procedimientos burocráticos y la inflexibilidad en las condiciones contractuales; la dependencia de la administración penitenciaria como cliente principal o exclusivo, con una baja competitividad y riesgos de bajas exigencias de calidad, dada la no presencia de la producción en el mercado y por estar asegurada la producción mediante autoconsumo; riesgos de incurrir en competencia desleal en el mercado; costes de producción y gestión elevados por la baja productividad derivada de la escasa cualificación de las personas internas, etc.

Por otra parte, la gestión administrativa directa por los centros penitenciarios de los talleres productivos resulta incompatible con lo dispuesto en la legislación penitenciaria vigente, que considera, como hemos visto, que las actividades de las personas presas que organicen la administración penitenciaria son prestaciones personales y no actividad laboral, la cual sólo se considera como tal cuando el organizador y empleador es TPFE o su equivalente autonómico.

Eso nos lleva a la segunda alternativa, la organización y gestión del trabajo penitenciario por medio de una entidad con personalidad jurídica propia y diferenciada que realice actividades industriales y comerciales en competencia con otros como otra empresa ordinaria. Ello se puede llevar a cabo a través de entes públicos de derecho privado o empresas públicas, que permiten conjugar la actividad mercantil al regirse en sus relaciones comerciales por el derecho privado, con las exigencias del derecho público derivadas del régimen penitenciario.

La gestión privada mediante concesión temporal a una empresa, en teoría, podría permitir una mayor flexibilidad en la contratación del personal gestor de los talleres y diferenciar los aspectos penitenciarios y productivos; mayor agilidad en los procesos productivos y comerciales conforme a la libre competencia; una orientación de los talleres a una mayor productividad, calidad y rentabilidad; una política de marketing y comercial más proactiva, enfocada no sólo al autoconsumo, sino a la búsqueda de clientes públicos y privados, con mayor repercusión en el mercado; una mayor flexibilidad presupuestaria y adaptabilidad a las circunstancias económicas, etc.

Sin embargo, la gestión privada del trabajo penitenciario y la formación para el empleo en tal ámbito tiene números inconvenientes. Ofrece una menor seguridad jurídica y una relación más inestable con los órganos de la administración penitenciaria, con riesgo de no tener el trabajo del interno influencia en la valoración del tratamiento. Se trata de actividades que forman parte del tratamiento y como el resto deben estar supervisadas por la propia dirección del centro. La gestión privada estaría condicionada por circunstancias inherentes a la prisión no controlables por la empresa (seguridad,

régimen interno, tratamiento, traslados, etc.) y no escaparía de los incrementos de costes de producción por la baja productividad derivada de la baja cualificación, a salvo de que se incurriese en prácticas discriminatorias a los internos menos capaces o hábiles o se primase la rentabilidad sobre la formación o el tratamiento. Existiría también la crítica por incurrir en supuesta competencia desleal con las empresas que no emplean mano de obra reclusa.

Examinando las experiencias comparadas de otros países europeos se concluye que mayoritariamente optan por la gestión pública de lo referente al trabajo penitenciario y la formación para el empleo, que, por otra parte, es lo que las Normas Penitenciarias Europeas priman.

En algunos casos se gestiona la actividad industrial por la propia Administración y en otros por entidades o empresas públicas con personalidad propia pero integradas en la estructura penitenciaria. Existen algunos casos como en Francia en donde se ha permitido gestionar el trabajo penitenciario por empresas privadas concesionarias, lo cual no resulta factible con la legislación penitenciaria vigente en nuestro caso.

La exigencia legal de que el trabajo productivo penitenciario sea ofrecido por la Administración, pero que la posición de empleadora deba recaer en una forma de personificación diferenciada de ella misma para poder ser considerado con relación laboral, obliga a crear una entidad pública a tal efecto.

En nuestro caso ello podría materializarse en forma de organismo autónomo, ente público de derecho privado, fundación pública o sociedad pública.

Al margen de la forma jurídica de la entidad gestora, lo relevante es compatibilizar los fines de la institución penitenciaria con la eficiencia empresarial precisa para mantener los talleres productivos.

2.5.- Examen de las posibles fórmulas de gestión de la actividad laboral de las personas internas.

La razón de ser de la creación de AUKERAK, Agencia Vasca de Reinserción Social / Gizarteratzearen Euskal Agentzia, como ente público diferenciado, responde a la necesidad, una vez recepcionado el traspaso, de dar continuidad a los programas y talleres existentes en los centros penitenciarios vascos y mantener la actividad laboral de las personas internas que venían trabajando en dichos talleres, dado que por imperativo de la normativa laboral vigente dicha personificación diferenciada es precisa para reconocer la cualidad de la relación laboral especial distinta de las meras prestaciones personales en servicios auxiliares del centro penitenciario.

La creación y puesta en marcha de esta entidad debe realizarse con una antelación suficiente a la asunción efectiva por la Comunidad Autónoma de la gestión las funciones que viene desarrollando la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, a fin de garantizar la continuidad de las relaciones laborales de las personas trabajadoras internas, sin merma de sus derechos laborales y de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Por ello, en la Comisión Mixta de Transferencias se acordó el acuerdo complementario número 5º al acuerdo de traspaso, en el que expresamente se contempla la creación y regulación de un ente semejante a la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

De hecho la inexistencia de una personificación jurídica diferenciada semejante determina dicho acuerdo complementario, que viene a retardar la fecha de efectividad de efectos del traspaso de las instituciones penitenciarias, prevista con carácter general para el 1 de octubre de 2021 a la fecha de 1 de enero de 2022 en relación a la gestión del trabajo penitenciario, de modo que la entidad estatal seguirá haciéndose cargo de tales gestiones durante dicho periodo a fin de que el Gobierno Vasco pueda crear y poner en funcionamiento una entidad propia y diferenciada equivalente, que a fecha 1 de enero de 2022 pueda asumir la posición de la entidad estatal en la relación laboral de carácter especial de los internos que desarrollen actividades laborales de producción por cuenta ajena en todos los talleres productivos de los centros penitenciarios referidos que gestione dicha entidad estatal.

Más allá de la necesidad perentoria de la creación de esta entidad con personalidad propia y diferenciada para garantizar la continuidad de la relación laboral y la cotización a la Seguridad Social de al menos 354 personas internas, la creación de esta entidad representa una oportunidad para disponer de un medio instrumental flexible y versátil que sirva para que los órganos competentes de la administración penitenciaria logren la reinserción social de los penados a través del trabajo y la formación.

Su configuración como entidad de derecho público sujeta a Derecho privado al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.3.b) y el artículo 15 y siguientes del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, de que su objeto es la realización en régimen de descentralización de actividades de competencia de la CAPV que se rigen fundamentalmente por el derecho privado.

Las actividades a desarrollar por la entidad incluyen la creación y gestión de talleres productivos que dan empleo a las personas internas lo cual incluye realizar actividades productivas e industriales, mercantiles y de comercialización de los productos o servicios realizados, que necesariamente se desarrollarán conforme al Derecho privado, sin perjuicio de que en el ejercicio de potestades públicas actúe conforme al Derecho público.

Por lo cual su naturaleza encaja más apropiadamente en la figura de los entes públicos de derecho privado regulados en el artículo 15 y siguientes del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

La entidad se debe configurar como un medio instrumental flexible y versátil encaminado, a través de un modelo de intervención integral, a facilitar segundas oportunidades a las personas privadas de libertad por medio de la formación e inserción laboral.

Lo cual permitirá la seguridad jurídica respecto a las prestaciones que ofrece el régimen de Seguridad Social a los trabajadores, mejorar sus retribuciones, y, en buena medida, equiparar las condiciones de trabajo en prisión con las que se dan en el mundo exterior.

La creación de esta entidad se contempla ya en la acción 3.29 del documento de bases para la implantación del modelo penitenciario en Euskadi que actualiza las Resoluciones parlamentarias sobre el modelo penitenciario y la “propuesta técnica de líneas estratégicas para el establecimiento de un modelo penitenciario en Euskadi” elaborada por un equipo multidisciplinar de expertos.

Otras acciones contempladas en el documento de bases inciden igualmente en lo referente al trabajo penitenciario y la formación para el empleo: fomentar la existencia

de talleres productivos, que deben ofrecer trabajo digno y que tenga continuidad en medio abierto. Fomentar la colaboración del tejido empresarial vasco al respecto (acción 3.32); elaborar programas de inserción socio-laboral que tengan continuidad en la Red de Reinserción Vasca (acción 3.33); mejorar la educación y formación de la población penada con el fin de permitir y orientar la futura vida de esta, una vez cumplida la pena, (acción 3.37); elaborar programas de ... recualificación... de la población reclusa. (acción 3.38); reforzar los itinerarios de acceso a títulos de Formación Profesional que permitan a las personas privadas de libertad aumentar su empleabilidad y reinserción social (acción 3.40); dignificar el trabajo productivo realizado dentro de prisión y fomentar la autorresponsabilidad de las personas internas (acción 2.15); fomentar un trabajo más igualitario, donde las mujeres sean destinadas fundamentalmente a puestos considerados tradicionalmente como "femeninos" (acción 2.16), etc.

La asunción del traspaso y la creación de la Agencia Vasca de Reinserción Social / Gizarteratzearen Euskal Agentzia, sirve para reforzar el compromiso con la resocialización de las personas condenadas a penas privativas de libertad con el objetivo de darles segundas oportunidades a las personas privadas de libertad a través de la formación en oficios y del trabajo en los centros penitenciarios.

La singularidad de la regulación de la Agencia Vasca de Reinserción Social / Gizarteratzearen Euskal Agentzia, reside en que plantea un modelo de intervención integral para contribuir a la reinserción de un colectivo en riesgo de exclusión social, bajo un enfoque centrado en la formación e inserción laboral, no en la mera ocupación durante el cumplimiento de la pena.

Todo ello mediante la definición de itinerarios de integración sociolaboral, atendiendo a las habilidades y vocación de cada persona, así como a la perspectiva de género, la integración de políticas públicas y la inclusión en el ámbito comunitario.

Desde esa perspectiva, la Agencia debe facilitar la adquisición de competencias y hábitos laborales por medio de una oferta formativa normalizada; el trabajo remunerado en los centros penitenciarios en condiciones asimilables a las existentes fuera de ellos y posibilitar la obtención de certificados de profesionalidad.

Pero además debe servir para proporcionar orientación para el empleo en la última fase de la condena o en el régimen de semilibertad y el acompañamiento en la búsqueda activa de empleo antes de finalizar el cumplimiento de la pena en colaboración con otros servicios públicos, singularmente con LANBIDE, y con la red existente del tercer sector.

Todo ello de modo integrado y coordinado con el resto de actividades de tratamiento que se llevan en los centros penitenciarios.

Un modelo no basado en la mera ocupación durante el cumplimiento de la pena, sino definiendo itinerarios de integración sociolaboral atendiendo a las habilidades y vocación de cada persona, así como a la perspectiva de género, la integración de políticas públicas y la inclusión en el ámbito comunitario.

Dimensión última que incluye proporcionar orientación y acompañamiento en la última fase de la condena o en el régimen de semilibertad y el engarce con LANBIDE y con la red existente del tercer sector para las personas exreclusas.

3. – COMPETENCIA.

La Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencia para abordar el proyecto de ley, dado que se trata de un supuesto de autoorganización de la forma de gestionar sus propias competencias en materia de trabajo penitenciario.

La competencia sobre organización, régimen y funcionamiento de los establecimientos penitenciarios y la ejecución de la legislación estatal en tal materia corresponde a Euskadi conforme los artículos 10.14 y 12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Conforme al acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta de Transferencias se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de la legislación establecida por el Estado, las funciones de dirección, supervisión, organización, gestión económica y administrativa e inspección de los centros penitenciarios ubicados en su ámbito territorial. Lo cual incluye, entre otras cosas, *“...la gestión de las prestaciones en el ámbito penitenciario de la educación, la acción social, el trabajo penitenciario, la formación ocupacional, la inserción sociolaboral, la promoción de actividades culturales y deportivas, la coordinación de programas de intervención de organizaciones no gubernamentales,...”*.

La regulación del trabajo penitenciario, la formación ocupacional y la inserción sociolaboral se contemplan en la Ley Orgánica General Penitenciaria y en el reglamento penitenciario estatal, que resultan de aplicación en esta Comunidad Autónoma, dado que las funciones asumidas en esta materia son de ejecución.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 20.4 del Estatuto de Autonomía “las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprenden la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes”.

Por lo tanto, la creación de una entidad con personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración General para el ejercicio de las funciones de gestión del trabajo penitenciario y la formación ocupacional y la inserción sociolaboral entra dentro de la capacidad autoorganizativa de las instituciones vascas.

Es más, el propio acuerdo complementario número 5º al acuerdo de traspaso expresamente contempla la posibilidad de creación y regulación de un ente semejante para poder asumir las funciones que hasta la efectividad del traspaso realizaba su equivalente la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

De hecho, la inexistencia de una personificación jurídica diferenciada semejante determina dicho acuerdo complementario, tal y como se ha dicho más arriba.

La iniciativa de esta regulación corresponde a Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales

En este sentido, la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (LPEDG) establece en su art. 4.1 que el citado procedimiento se iniciará por Orden del titular del Departamento competente por razón de la materia sobre la que versa la disposición normativa proyectada, texto que se erige en fundamento básico y eje central del procedimiento de elaboración de la norma.

4. – RANGO NORMATIVO.

La creación de un ente público de derecho privado requiere de una ley formal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3.b) y el artículo 15 y siguientes del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

5. – CONTENIDO DE LA REGULACIÓN.

La regulación de la creación y el régimen aplicable a los entes públicos se contiene en la actualidad en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, fundamentalmente.

Existe en tramitación parlamentaria un proyecto de ley del sector público vasco que viene a sistematizar y actualizar dicha normativa, que puede tomarse como referente no normativo, pero que no viene a alterar el concepto y delimitación de entes públicos de derecho privado.

Dichas entidades se caracterizan por la realización en régimen de descentralización de actividades de competencia de la CAPV que se rigen fundamentalmente por el derecho privado.

Es claramente la naturaleza de la futura Agencia de Reinserción Social de Euskadi, que operara en el mercado realizando actividades industriales, comerciales y de servicios respecto de los talleres y explotaciones productivas donde se desarrolle el trabajo de las personas internas.

Que la finalidad de la entidad no sea lucrativa, sino facilitar la reinserción, no impide que deba desarrollar una actividad que por sus características no encaja en el tráfico ordinario de las administraciones públicas.

Lo cual no empece a que, al igual que otros entes vascos de la misma naturaleza, esté sujeto al Decreto administrativo en el ejercicio de potestades administrativas, en su funcionamiento interno y en la formación de la voluntad de sus órganos, así como en las demás materias establecidas en las leyes que les sean de aplicación, por ejemplo, al igual que otros entes de su misma naturaleza, en cuanto a su régimen presupuestario y de controles económicos y contables; al régimen de contratación pública cuando opere como poder adjudicador; a la legislación de empleo público con respecto al personal funcionario, etc.

La Ley de creación del ente público de derecho privado requiere que en la misma se exprese básicamente su denominación, personificación, naturaleza jurídica e identificación del departamento de la Administración general al que se adscribe; la finalidad e interés por los que se crea y sus funciones y potestades; sus órganos de gobierno; su régimen jurídico de aplicación y sus recursos económicos.

Todo ello se contempla en el proyecto de ley suficientemente, sin perjuicio de su desarrollo e implementación en los estatutos o norma de organización y funcionamiento de la entidad.

La regulación legal se contiene en un único precepto de ocho apartados que recoge precisamente:

- La denominación del ente, su naturaleza y su adscripción (apdo. 1º);
- El régimen aplicable (apdo. 2º) con habilitación al reglamento para la aprobación de sus estatutos; su finalidad y funciones (apdo. 3º);
- Sus órganos de gobierno (apdo. 4º) que se desarrollarán junto con la determinación de la sede, estructura y régimen de funcionamiento en los estatutos;
- El régimen del personal (apdo. 5º); los recursos económicos (apdo. 6º);
- El régimen económico, patrimonial, presupuestario, financiero y de control económico y contable (apdo. 7º); y
- El régimen de contratación y como medio propio (apdo. 8º)

La disposición final primera contempla el inicio de actividades del ente en el plazo de 2 meses desde la entrada en vigor de la ley y en todo caso antes del 1 de enero de 2022. Antes del inicio de actividades deberán aprobarse los estatutos, constituir los órganos de gobierno, adscribir medios y recursos y adecuar las estructuras orgánicas departamentales, pero si no se hubieran aprobado los estatutos ni constituido sus órganos de gobierno, las actuaciones necesarias para el pleno funcionamiento de la Agencia se ejercerán por la persona titular del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de ejecución de la legislación penitenciaria

La disposición final segunda contempla que la ley entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

6. – URGENTE NECESIDAD DE LA CREACIÓN Y ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DE LA ENTIDAD.

Se dispone hasta el 1 de enero de 2022 para tener en funcionamiento la nueva entidad, tiempo en el que no sólo se deberá tramitar y aprobar su ley de creación, sino implementar lo necesario para su puesta efectiva en funcionamiento.

Tal es la fecha en la que, conforme a los acuerdos de traspaso dicha entidad deberá asumir la gestión que hasta el 31 de diciembre seguirá realizando TPFE en Euskadi, y se subrogará en la gestión de los talles productivos y las relaciones laborales especiales de ellas derivadas.

Si no se constituyese antes de tal fecha resultaría imposible dar continuidad a las relaciones laborales especiales de centenas de trabajadores y a sus cotizaciones en la seguridad social, lo cual supondría un quebranto no sólo de sus derechos laborales. Lo cual redundaría respecto a sus posibilidades de reinserción sociolaboral, además de las consecuencias sobre la continuidad futura de los talleres productivos que se venían desarrollando en régimen colaborativo con entidades externas, dado que pudieran no retomarse una vez interrumpidos por falta de interés en la entidades colaboradoras.

Ello implica que, una vez aprobada la ley por el Parlamento Vasco, y antes del inicio de actividades del ente, se aprueben los estatutos del mismo, se nombren y constituyan sus órganos de dirección, se realicen las modificaciones presupuestarias que fuesen necesarias para la formación de los presupuestos de explotación y capital de la agencia y los estados financieros provisionales correspondientes al ejercicio económico en que inicie sus actividades; se aprueben por el Consejo de Gobierno dichos presupuestos; se integre en el ente el personal que cumpla funciones asumidas por aquel; se adecuen

las estructuras orgánicas de los departamentos de la Administración General y se adscriban al ente los bienes y medios materiales oportunos.

Todo lo cual precisa disponer de la ley de creación aprobada de un modo raudo para poder disponer del instrumento legal que permita activar los trámites ulteriores necesarios para llegar a tiempo de recepcionar la asunción de las funciones relativas al trabajo penitenciario en Euskadi.

Tiempo que se ve reducido teniendo en consideración la proximidad de la finalización del periodo de sesiones parlamentarias y las fechas de su reanudación en el segundo periodo de sesiones tras los meses de estío.

No ha sido posible anticipar tramitación alguna hasta la fecha dado que, hasta ahora mismo, no se había cerrado la fase de negociaciones para el traspaso con el Estado. Y sólo se ha logrado tras varias décadas en las que tales negociaciones terminaban sin consenso, por la idea de lanzar la creación de una entidad hubiera sido extemporánea y desprovista de garantías, ya que sólo con el traspaso hubiera sido efectiva, dado que es el traspaso el que al tiempo que habilita a nuestra Comunidad desapodera al Estado de las funciones que venía ejerciendo en Euskadi.

El acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, aun cuando todavía queda la publicación del Real Decreto de traspaso en los boletines oficiales, tras los trámites oportunos, que es la que hace eficaz normativamente lo acordado, si habilita a iniciar la tramitación de las decisiones normativas y organizativas precisas para la recepción futura del traspaso.

A la hora de plantear la aprobación por ley de la creación de la futura Agencia de Reinserción Social de Euskadi con la perentoriedad que se precisa se han examinado las distintas posibilidades que ofrecía el ordenamiento jurídico y la coyuntura de los trabajos parlamentarios en curso:

- a) La reestructuración reglamentaria de un ente público ya creado. No es factible. Ninguno de los entes ya adscrito al Departamento, ni cualquier otro preexistente, puede razonablemente incorporar estas nuevas funciones sin distorsionar su finalidad originaria, por lo tanto una reformulación de los entes ya existentes en tal sentido superaría la mera reestructuración y requeriría de una nueva ley.
- b) La introducción de una enmienda en alguna de las leyes en tramitación parlamentaria con conexión temática con la propuesta de creación de una entidad semejante. En la actualidad sólo cumpliría, de algún modo, tal condición el proyecto de ley del sector público vasco, en fase de presentación de enmiendas. Sin embargo, tiene un contenido mucho más complejo, que requerirá una reflexión más pausada y larga de lo que en este caso se requeriría. Por lo que no parece, a día de hoy, la opción más garantista para atender la perentoriedad que nos guía en este caso.
- c) La presentación de la iniciativa por grupos parlamentarios como proposición de ley para su tramitación urgente. Aun no descartando dicha posibilidad teóricamente, no suele resultar habitual que las iniciativas para la organización de la Administración institucional y el sector público partan de la iniciativa parlamentaria, aunque exista un previo acuerdo y el Ejecutivo no se oponga a la iniciativa.

- d) La presentación de un proyecto de ley específico de creación de la nueva entidad parece la solución más sencilla y directa, carece de complejidad normativa, un solo precepto y es razonablemente inteligible para cualquiera.

Para la tramitación de una iniciativa semejante como proyecto de ley debe tenerse en cuenta la perentoriedad descrita, tanto en la fase prelegislativa como en la legislativa.

Respecto a la fase prelegislativa la Ley 8/2003, 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (LPEDG), en su art. 14 permite prescindir motivadamente de trámites que no vengan exigidos por normas con rango de ley y reducir los plazos del trámite de audiencia, cuando procediera, hasta el mínimo de diez días hábiles. La emisión de informe por la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco puede en supuestos de urgencia, como este, reducirse a un plazo máximo de 15 días.

Pero además de acortar la tramitación en la fase prelegislativa sería además absolutamente necesario hacer lo mismo, lo cual es razonable dada la simplicidad de la iniciativa, con la fase legislativa.

De conformidad con el art. 103 del Reglamento del Parlamento Vasco, la Mesa del Parlamento puede acordar, a petición del Gobierno, que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia, siempre que esta última esté debidamente justificada.

Con la adopción del acuerdo anterior, la Mesa concretará los nuevos plazos, que, salvo circunstancias excepcionales, tendrán una duración de la mitad de los plazos ordinarios.

La posible adopción del procedimiento de urgencia por el Parlamento Vasco es compatible con la activación del procedimiento de lectura única contemplado en el art. 163 del Reglamento del Parlamento Vasco.

Conforme al **apartado 1º del art. 163** del Reglamento del Parlamento Vasco, el Pleno, a propuesta unánime de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, pueda acordar que se tramite un proyecto de ley en lectura única ante el pleno o ante una comisión, siempre que la naturaleza del proyecto lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita.

El supuesto habilitante referido a la simplicidad de la norma apela según el Tribunal Constitucional a una estructura y lenguaje razonable, comprensible e inteligible.

No implica necesariamente brevedad, pero ha declarado en STC 129/2013, de 4 de junio, que *“no resulta arbitrario interpretar, y para ello basta con la lectura de la Ley impugnada que consta de un artículo único con seis apartados, una disposición transitoria, una disposición final y una disposición adicional, que ésta reviste la característica exigida por el Reglamento de las Cortes relativa a la simplicidad de su formulación”*.

De la jurisprudencia constitucional se desprende que no existen materias vedadas al procedimiento de lectura única en los casos en que es decidido por el Pleno siempre que se de alguno de los dos presupuestos habilitantes: que la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconseje o que la simplicidad de su formulación lo permita.

De hecho, es frecuente el empleo del procedimiento de lectura única, a decisión del Pleno, incluso en asuntos de especial envergadura o complejidad. Por ejemplo, mediante el mismo se ha procedido a la reforma constitucional, a la modificación de la

ley orgánica del tribunal constitucional, o a la reforma del Código Penal o la de la LOPJ. La STC 215/2016, de 15 de diciembre, ha establecido que *“la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo no es incompatible con su tramitación por el procedimiento de lectura única [...] al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional”*.

En el caso que nos ocupa la simplicidad de la norma pueda aconsejar el procedimiento de lectura única. Se trata de una ley de artículo único en la que la regulación sustantiva se reduce a la creación de una Agencia Vasca de Reintegración Social de la que se expresa su denominación, su finalidad, funciones y naturaleza de ente público de derecho privado, siendo el resto de apartados una mera remisión a la regulación común a los entes de tal naturaleza.

Igualmente el Gobierno Vasco está habilitado por el **apartado 3º del artículo 163 RPV a decidir** el uso del procedimiento de lectura única, sin necesidad de previa autorización de la Cámara, si existen circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad, siempre que el proyecto no afecte al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía.

El procedimiento del art. 163.3 RPV no exige que la naturaleza o sencillez del proyecto de ley permitan la lectura única, dado que, en principio, lo exigible es que existan razones de extraordinaria y urgente necesidad, conceptos jurídicos indeterminados para cuya interpretación puede servir la que realiza el Tribunal Constitucional en interpretación de los mismos conceptos en su jurisprudencia sobre el art. 86 de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional efectúa al respecto un doble examen:

a) Por un lado, analiza la justificación explícita y razonada por el Ejecutivo de la extraordinaria y urgente necesidad, que puede estar contenida en la exposición de motivos, en el debate parlamentario o en el expediente de elaboración. No existe un criterio consolidado sobre si se requiere justificar porque no se acudió a la vía legislativa ordinaria o a la de urgencia. Existen sentencias que apuntan en tal sentido, mientras otras no entienden necesaria exigir una justificación expresa e individualizada de por qué el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia no era adecuado. Por otra parte, la imprevisibilidad de la necesidad no es un requisito exigible para el Tribunal Constitucional, aunque exista alguna sentencia contradictoria.

b) Por otro, examina la existencia o no de una conexión de sentido entre la situación definida como extraordinaria y urgente y las medidas concretas a adoptar, a la luz de las circunstancias y el contenido de la norma. No exige que las medidas sean totalmente eficaces o han solventado a posteriori la situación para la que fueron adoptadas, sino que guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar. Sin que el hecho de que puedan estar supeditadas a desarrollo reglamentario posterior impida apreciar tal conexión de sentido.

Se ha explorado más arriba al analizar la urgencia la necesidad perentoria de constituir una entidad con personalidad propia diferenciada de la Administración General para poder asumir la posición de empleadora de las personas trabajadoras internas en los centros penitenciarios vascos que van a ser objeto de traspaso.

La necesidad resulta extraordinaria y urgente porque sin la puesta en marcha de una entidad con personalidad propia y diferenciada el trabajo que desarrollan las más de 350 personas trabajadoras penadas en la actualidad no sería legalmente considerado

como relación laboral, sino como mero trabajo ocupacional sin derecho de retribución, ni de cotización a la seguridad social.

Se lesionarían así los derechos de las personas trabajadoras penadas y, además, supondría un retroceso en los procesos de reinserción individual de cada una de ellas, ya que el trabajo productivo está orientado a la adquisición de nuevas competencias y habilidades que permitan afrontar su reintegración sociolaboral una vez cumplida la pena.

También más arriba se han analizado otras alternativas que teóricamente pudieran servir para disponer en plazo de una entidad semejante con resultado negativo (reestructuración reglamentaria de otras entidades preexistentes; iniciativas parlamentarias vía enmiendas de algún proyecto de ley en curso o con una proposición de ley específica; etc.) Igualmente se ha explicado cómo no era posible anticipar tal necesidad antes del cierre del acuerdo de un traspaso que ha tardado varias décadas en materializarse y que aún no es eficaz hasta la publicación del Real Decreto de traspaso.

La aprobación de la Ley de creación de tal entidad es una necesidad extraordinaria y urgente, dado que se precisa de una norma con rango de ley para ello y que dicha ley debe aprobarse en un tiempo brevísimo para poder tener disponible la citada entidad antes del momento de la efectividad del traspaso de los centros penitenciarios con la asunción de funciones correspondiente.

Para dar tiempo a la creación y puesta en funcionamiento de esta entidad en el acuerdo de traspaso se ha diferido la asunción de la gestión del trabajo penitenciario al 1 de enero de 2022, manteniéndose hasta entonces la entidad estatal en la gestión, cuando en general la efectividad del traspaso se produce el 1 de octubre.

La asunción de las funciones que venía realizando TPFE en Euskadi implica crear la entidad vasca equivalente; desarrollar su estructura y reglas de funcionamiento; nombrar a sus órganos directivos; elaborar y aprobar sus presupuestos de explotación; proceder a la adscripción de sus medios personales y materiales; subrogarse en las relaciones jurídicas que el TPFE tenía establecidas tanto con los propios trabajadores internos como con empresas colaboradoras y suscribir y asumir los nuevos encargos de gestión de los talleres productivos que serán precisos no sólo para mantener las relaciones laborales previas, sino para la organización, suministro y gestión de actividades penitenciarias que resultan básicas o auxiliares para el funcionamiento cotidiano de los centros penitenciarios, como son las derivadas del economato, alimentación, etc.

En definitiva, se dispone de aquí al 1 de enero de 2022 no sólo para crear y regular la entidad pública, sino también para ponerla en marcha y estar en condiciones de asumir desde el primer día del traspaso la gestión de los talleres en producción y la condición de empleadora de las más de 350 personas trabajadoras internas en centros penitenciarios, retribuirles sus salarios y darles de alta en la seguridad social.

Ello implica que la Ley debería estar aprobada y publicada antes de finalizar el actual periodo de sesiones o como muy tarde nada más comenzar el siguiente, para poder realizar el conjunto de operaciones preciso para asumir la gestión que venía asumiendo la entidad estatal que traspasa sus funciones.

Estamos a mediados de mayo y el periodo de sesiones concluye en junio y no comienza el siguiente hasta septiembre, por lo tanto, el tiempo disponible impide que por el procedimiento legislativo ordinario o el de urgencia (atendiendo a los trámites y plazos

legales y a los usos parlamentarios) se pueda tramitar y aprobar la norma en plazo para poder desplegar todos los actos y actuaciones referidos antes del 1 de enero de 2022.

Aún cuando se recortasen a la mitad los plazos por razón de la urgencia sería imposible, con el parón estival en medio, que en tal breve plazo de tiempo pudieran seguirse todos los tramites de admisión, calificación, propuesta y celebración de comparecencias, presentación de enmiendas y sus prórrogas, nombramiento de ponencia, informe de ponencia, debate en comisión, dictamen, debate en pleno y aprobación.

Por lo tanto, concurren circunstancias excepcionales y razones de urgencia para instar el empleo del procedimiento de lectura única.

Y no estamos ante ninguna de las materias que el art. 163.3. RPV excluye de dicho procedimiento de lectura única. El proyecto no afecte al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, dado que ello viene referido a las instituciones básicas de la misma reguladas en el Estatuto de Autonomía, y obviamente tampoco afecta al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, ni a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía.

En definitiva:

- a) Se trata de un proyecto de ley de extrema sencillez y simplicidad, con un artículo único con ocho apartados y una disposición final.
- b) Su regulación sustantiva se reduce a la creación de AUKERAK, Agencia Vasca de Reintegración Social de la que se expresa su denominación, su finalidad, funciones y naturaleza de ente público de derecho privado, siendo el resto de apartados una mera remisión a la regulación común a los entes de tal naturaleza.
- c) La puesta en marcha de una entidad semejante, diferenciada de la Administración penitenciaria antes del 1 de enero de 2022, es una necesidad extraordinaria y urgente para dar continuidad a los derechos laborales de más de 354 personas trabajadoras penadas, dado que, sino no sería legalmente considerado como relación laboral, sino como mero trabajo ocupacional sin derecho de retribución, ni de cotización a la seguridad social, con retrocesos de derechos y de los procesos de reintegración sociolaboral de tales personas.

En Vitoria-Gasteiz a 03/06/2021

La Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales,
BEATRIZ ARTOLAZABAL ALBENIZ