

XXVI CURSOS INTERNACIONALES DE VERANO 2017
UNIVERSIDAD DE GRANADA
CONSEJERÍA DE CULTURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
MELILLA

**"LA RELACIÓN LABORAL DE LA PERSONA LIBRE Y
PRIVADA DE LIBERTAD: PROBLEMÁTICA ACTUAL"**

EL TRABAJO PRODUCTIVO (en los Centros Penitenciarios)

I.-INTRODUCCIÓN.-

El trabajo productivo es un medio de producción de una actividad organizada que se utiliza en un proceso productivo para la obtención de bienes y servicios, susceptibles de ser usados o consumidos por el mercado.

La actividad productiva, transforma Inputs (medios de producción) a través de un proceso de producción en Outputs (bienes y servicios).

La actividad productiva, en general, requiere de:

- a) Estructura organizativa: administrativa, técnica, productiva y comercial. Eventualmente de calidad y de RR.LL.
- b) Infraestructura, equipos y medios de producción: espacios físicos, instalaciones, equipos de trabajo, materias primas...
- c) Programación y desarrollo de un proceso producción: estudio de mercado, diseño y desarrollo productivo de la misma.
- d) Procedimientos e instrumentos de gestión: sistema de vinculación con clientes (contratos, convenios y acuerdos, entre otros), sistema de contratación (de obras, suministros o servicios) y procedimientos internos de gestión.

La actividad productiva en los Centros Penitenciarios debe:

1. Ser similar a la que se realiza en el mercado libre. Es necesario que el trabajo que se realiza intramuros sea de similares características al de la actividad productiva exterior. El proceso productivo ha de utilizar los sistemas de mecanización y/o montaje utilizados en el mercado libre, permitiendo así la especialización del interno para su futura integración laboral una vez liberado. Hay actividades artesanas, sin ningún valor artístico añadido, que son inviables productivamente.
2. Proporcionar una productividad mínima. La productividad en el trabajo de los internos es imprescindible si se pretende ser competitivo. En

algunas especialidades se cotiza por tiempo pero se retribuye por producto, por lo que han de alcanzarse niveles mínimos de productividad si no se quiere incurrir en sobrecostes salariales. Para mejorar la productividad se exige:

- a. Una adecuada selección de internos. La selección debe evitar situaciones límite en cuanto a las aptitudes que se requieren para realizar un trabajo determinado. Se debe intentar limitar la excesiva rotación, sobre todo, en algunos trabajos con mayor valor añadido. Y hay que hacerla teniendo en cuenta que algunas actividades requieren un amplio periodo de formación y aprendizaje.
 - b. Dimensionar las plantillas. No sobrecargar de trabajadores las plantillas y, en todo caso, ajustarlas al proceso productivo y a la carga de trabajo real del taller.
 - c. Horarios mínimos y suficientes. Se deben establecer horarios adecuados al proceso productivo y se debe exigir el cumplimiento de estos horarios, para hacerlo viable.
 - d. Integrar determinados servicios que presta el Centro en los talleres, como los de economato y atención, por parte de los profesionales del Centro, entre otros.
3. Retribuirse adecuadamente. Una retribución inadecuada puede ser determinante para que una actividad sea inviable. No obstante, hay sectores especialmente sensibles, por los precios ajustados del mercado, como en los talleres de Confección Industrial.

*Decía **Henry Ford** "Hay una regla para los industriales que es: haz los productos de la mejor calidad posible al menor costo posible, pagando los sueldos más altos posibles".* Este precursor de la fabricación en cadena en el sector del automóvil logró convertir en clientes a sus propios trabajadores, pese a que su producto, inicialmente, estaba destinado a otro tipo de clientes. Lo consiguió, en gran parte, aplicando esta regla.

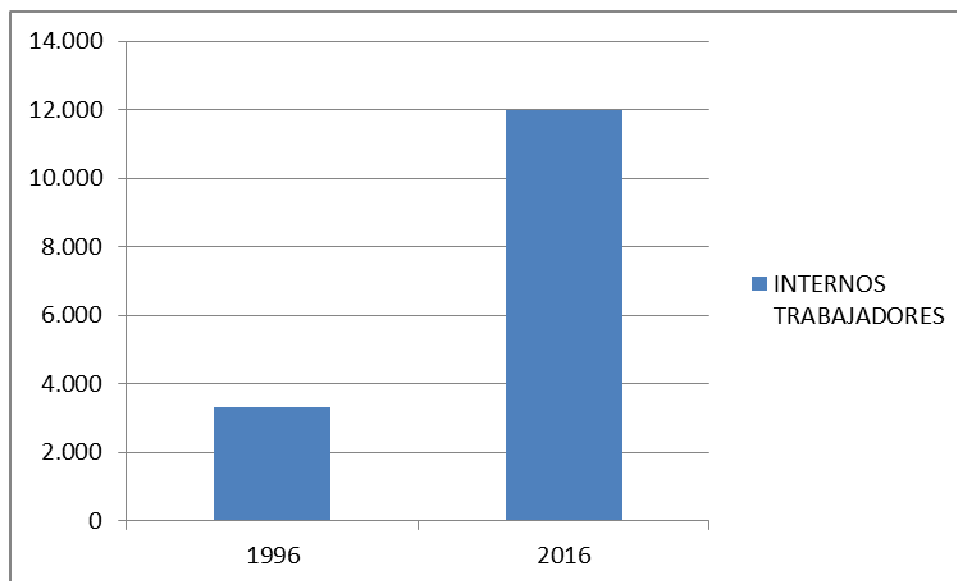
4. Proporcionar rentabilidad económica. La actividad productiva debe de ser rentable económicamente, no en el sentido de generar beneficios que repartir, sino para permitir la financiación de las actividades que presta la Entidad Estatal en los Centros Penitenciarios y para su propia financiación.

En estos momentos, las aportaciones del Estado solo llegan al 6-6,5% de todo su presupuesto, por lo que la actividad productiva, única que puede generar ingresos, debe cubrir todos los costes directos: salariales, de Seguridad Social, de productos y servicios utilizados en la fabricación, de Prevención de Riesgos Laborales y, en su caso, los de la calidad, pero, en cualquier caso, se han de generar unos mínimos beneficios para poder atender las necesidades económicas y financieras de TPFE.

* * * * *

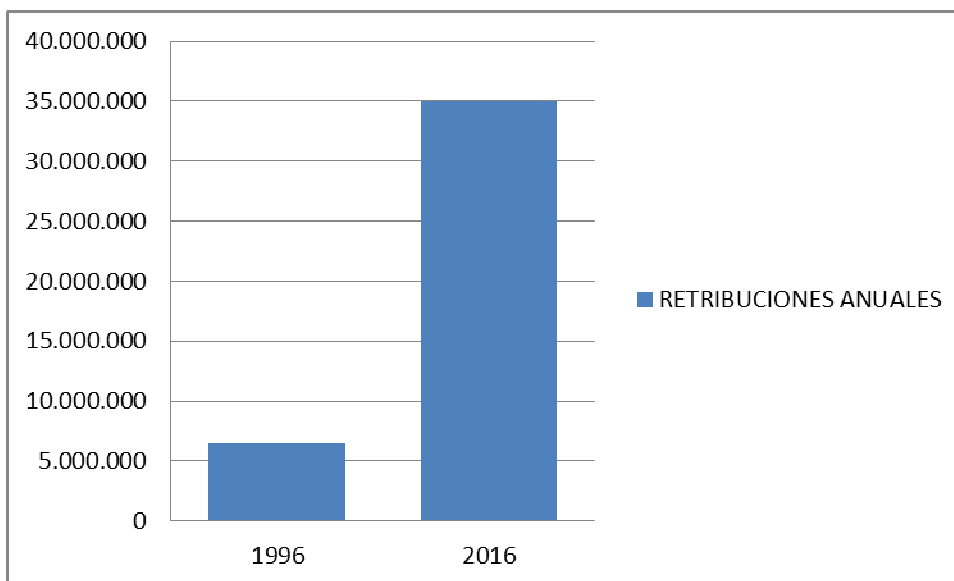
En los últimos veinte años, los datos de ocupación y de retribución en las actividades productivas gestionadas por TPFE se han mejorado considerablemente. Veamos los más importantes.

El número de puestos de trabajo, en nuestros establecimientos, ha pasado de unos 3.300 que había en 1996 a alrededor de 12.000 a finales de 2016. Multiplicándose casi por cuatro la población interna sujeta a relación laboral especial.



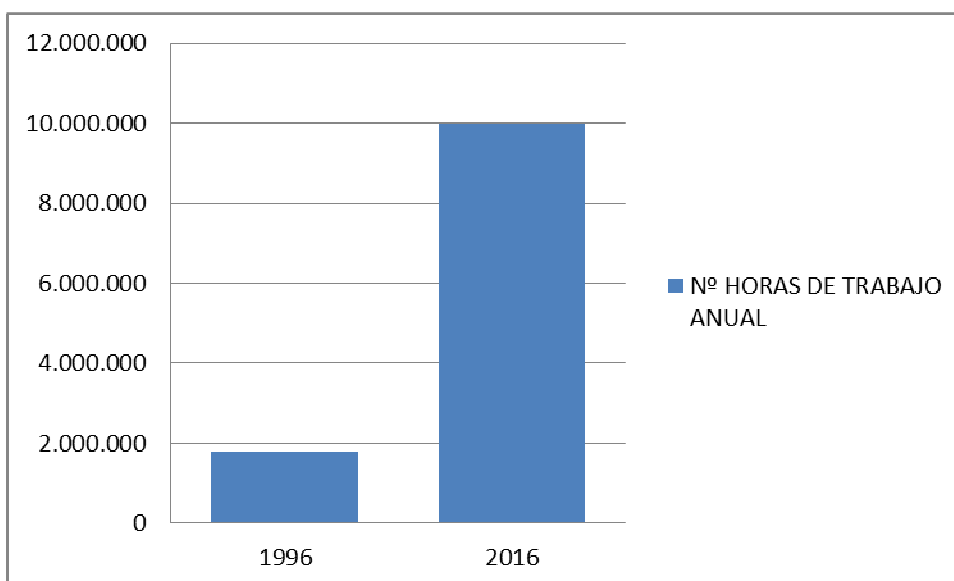
Fuente: Estadística EEDPTPFE

Las retribuciones generadas se han incrementado de forma extraordinaria. Pasando de unos 6,5 millones euros en 1996 (aplicando la actualización de los valores monetarios por efecto de la inflación), hasta los 35 que se abonaron en 2016. Es decir, más de cinco veces que al inicio del periodo valorado.



Fuente: Estadística EEDPTPFE

El número de horas de trabajo productivo, en este periodo, ha pasado de alrededor de 1,8 millones anuales a más de 10 millones.

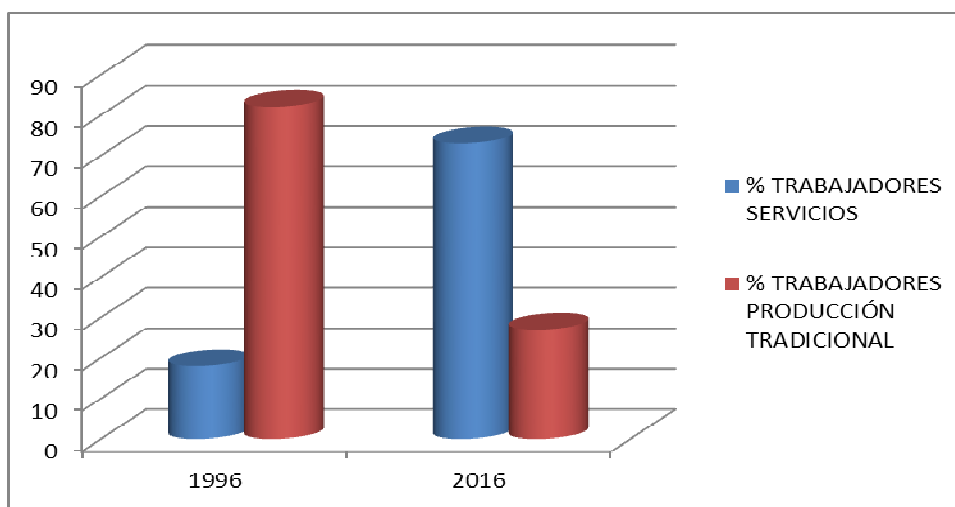


Fuente: estadística EEDPTPFE

De estas actividades, en 1996, un 18% de los trabajadores se dedicaban a los servicios penitenciarios (talleres de Mantenimiento) y un 82% realizaba su actividad en la producción tradicional (producción propia y producción en colaboración con empresas).

A finales de 2016, la situación había cambiado radicalmente. El sector servicios representaba un 73% de la ocupación total y el 27% restante

correspondía a la producción tradicional (incluyendo en este último grupo los talleres de Panadería)¹.



Fuente: estadística EEDTPFE

Ante estos datos tan positivos, hay que hacer, por lo menos, dos reflexiones importantes:

- a) **¿por qué se ha producido este cambio?**
- b) **Y ¿cómo se han gestionado estas actividades?**

II.-LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN 1995-1996.-

A mediados de los 90 se vivía una situación de fin de ciclo que marcaría un antes y un después en la forma de gestionar la actividad productiva en los Centros Penitenciarios. Los cambios que se produjeron en esos años fueron tan profundos que, aún hoy, mantienen en lo esencial su vigencia y son el referente principal del actual sistema de gestión de la actividad productiva y laboral de los internos.

Esta situación afectaba, tanto a la organización y funcionamiento del Organismo Autónomo Trabajos Penitenciarios, como a la propia Administración Penitenciaria, en tanto en cuanto gestionaba servicios que proporcionaban actividades, de diversa naturaleza, a los internos.

¹ Los talleres de Panadería se han considerado, histórica y técnicamente como talleres de producción propia, al ser una actividad a riesgo y ventura de TPFE. Sin embargo, en estos momentos, a efectos estadísticos, se incluyen como talleres de servicios. En este estudio se han considerado de producción tradicional, para utilizar los mismos criterios que se utilizaban en 1996.

II-1.- TRABAJOS PENITENCIARIOS

En el ámbito de la producción propia, la actividad se veía condicionada, principalmente, por la interpretación restrictiva dada a la aplicación de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas por lo que se paralizaron los encargos directos que realizaba la Administración Penitenciaria al entonces O.A.T.P., en todos los sectores productivos, pero especialmente en el de la Confección Industrial, cuyos talleres permanecieron prácticamente inactivos durante varios años.

En la producción en régimen de colaboración externa, se carecía de estructura comercial en los servicios periféricos para la captación de clientes externos. Los acuerdos vigentes no estaban formalizados en muchos casos y los que lo estaban mediante contrato, en algunos casos databan, de los años "40" del siglo pasado, su naturaleza jurídica era indeterminada y, entre otras carencias, no regulaban las revisiones periódicas de precios o su forma de resolución. No se disponía de instrumentos normalizados de vinculación para formalizar esta relación ni existía un procedimiento establecido para ello, lo que ocasionaba demandas que planteaban directamente determinados clientes y organizaciones profesionales y empresariales². Por parte de estas entidades, se cuestionaba la falta de publicidad y de igualdad de oportunidades para implantar actividades en los Centros Penitenciarios. Otras actuaciones, obligaron a llevar a convalidación del Consejo de Ministros, algunos expedientes administrativos de contratación, por irregularidades graves en su tramitación³.

En cuanto a la gestión de servicios penitenciarios, solamente funcionaban los talleres de Mantenimiento, que se constituyeron como actividad productiva en 1986 para atender la demanda de estos servicios debido, fundamentalmente, al deterioro de la estructura de los Centros Penitenciarios en aquella época.

En definitiva, Trabajos Penitenciarios, se encontraba topado en sus competencias, contaba con una organización insuficiente para asumir nuevas actividades y su funcionamiento era manifiestamente mejorable, cuestionándose su propia viabilidad como organismo público, entre otras razones, por los problemas fiscales que deterioraban su solvencia económica.

Pero para la producción tradicional, tanto la de producción propia como la externa, había una gran oportunidad para su desarrollo en los nuevos Centros Penitenciarios. Con la apertura del Centro Penitenciario de Madrid V (Soto del Real) en 1995, se iniciaba la puesta a disposición del entonces

² Se llevaron ante los tribunales algunas resoluciones de contrato a clientes externos, a los que, en algunos casos, se debió de indemnizar.

³ Un contrato de leasing suscrito con un cliente del Centro Penitenciario de Picassent, se llevó al Consejo de Ministros para su anulación y posterior convalidación.

Organismo Autónomo de más de 75.000 metros cuadrados de espacios e instalaciones destinados a actividades productivas⁴.

II.2.- LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

La Administración Penitenciaria se enfrentaba también a múltiples retos que tenía que resolver de forma urgente y que podían condicionar la viabilidad de la prestación de determinados servicios.

Los principales retos eran:

- A. Los efectos de la supresión de la redención de penas por el trabajo que recogía la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal. Redención que, en la práctica, competía con el trabajo productivo que ofrecía el Organismo Autónomo.⁵
- B. La exigencia, por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, de un mayor rigor en la gestión del gasto y un mejor control de las actividades extrapresupuestarias⁶, que afectaba al servicio de Economato, cuya gestión ascendía a más de 4.200 millones de pesetas (unos 24 millones de euros).
- C. Por aplicación de la nueva legislación sobre la contratación pública, (Ley 13/1995), cuyos procedimientos dificultaban la contratación en los Centros Penitenciarios para la gestión de los suministros necesarios en los servicios de alimentación y de economato, por el elevado importe de los mismos⁷. Además, las compras centralizadas estaban implantadas en todos los ámbitos de gestión de la Administración General del Estado, excepto en Instituciones Penitenciarias, donde se había fracasado en el intento, algunos años antes.

⁴ En los 24 Centros-tipo en funcionamiento actualmente, estos espacios cuentan con instalaciones básicas de energía eléctrica, agua y aire comprimido, así como, de una dotación de equipos de trabajo de distintas especialidades, susceptibles de ser utilizados en estas unidades productivas. Los talleres de panadería tienen un equipamiento completo y, todos ellos, están funcionando en la actualidad.

⁵ Por la redención ordinaria el interno reducía un día de su condena por cada dos trabajados y por la extraordinaria lo hacía día por día. Además, muchos de estos trabajos eran gratificados, en mayor o menor medida, con el beneficio que generaban los economatos.

⁶ Los bienes de inversión, por ejemplo, se adquirían sin la utilización de recursos procedentes del Capítulo VI de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, lo que constituía una grave irregularidad en su gestión.

⁷ La Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas fija en 2 millones de pesetas (unos 12.000 euros) los contratos de suministro menores, importe que se superaba en las compras que efectuaban los Centros Penitenciarios, tanto para Alimentación como Economato, lo que requería, en muchos casos, la constitución de mesas de contratación para la tramitación y adjudicación de muchos de estos suministros.

D. La avalancha de reclamaciones judiciales que planteaban los internos y sus familiares⁸ a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en aquellos años, reclamando algún tipo de prestación por actividades que no tenían carácter laboral.

III.- CAMBIO NORMATIVO.-

Ante esta situación, ambas administraciones (Organismo Autónomo y la Administración Penitenciaria) tuvieron que hacer de la necesidad virtud, para intentar superar esos retos, aprovechar las oportunidades que se les ofrecían y plantear los cambios en su normativa interna, organizativos y funcionales que facilitarían su superación y proporcionarían el impulso necesario para que pudieran aplicarse en el menor tiempo posible. Veamos la evolución normativa.

III.1.- EN EL ORGANISMO AUTÓNOMO

Por Real Decreto 326/1995 de 3 de julio, se constituyó el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, al que se le incorporaron nuevas competencias, pero manteniendo las funciones que se habían ejercido hasta ese momento, es decir, las correspondientes a las actividades productivas, que, potencialmente, se veían ampliadas, y las de la formación ocupacional.

Más tarde, y tras un largo proceso de elaboración, entró en vigor el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, que reguló la relación laboral de carácter especial de los penados⁹ que realizan actividades laborales en talleres penitenciarios. Se derogó el Decreto, preconstitucional, 573/1967 que regulaba el régimen de cotización a la Seguridad Social de los internos trabajadores, pero cuya aplicación práctica no generaba ni las coberturas ni las prestaciones que se habían previsto inicialmente. Se utilizó como norma general la excepción prevista de cotización de los llamados **educandos** y prácticamente no se aplicaba el sistema general que se establecía en la legislación sobre Seguridad Social vigente, por, entre otras razones, el elevado coste de las cotizaciones.

⁸ Con estas reclamaciones se pretendía conseguir, entre otras indemnizaciones, el derecho a pensiones de viudedad y orfandad de internos fallecidos que no habían cotizado. La laboralización de estas actividades permitiría generar esos derechos a través de las cotizaciones a la Seguridad Social o situaciones asimiladas al alta como establecía la STS 12/11/1996.

⁹ Reconocida como tal en el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Con este Real Decreto, en la práctica, se normalizó la relación laboral de los internos trabajadores en los Centros Penitenciarios, aplicando, plenamente, el régimen de la Seguridad Social que les correspondía¹⁰.

III.2.- EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

En lo que a la actividad productiva se refiere, hubo algunos cambios importantes con la entrada en vigor del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, cuyo objetivo principal era acomodar la legislación penitenciaria al Código Penal de 1995 y mejorar el derogado Reglamento de 1981, recogiendo en su articulado la jurisprudencia generada en los años anteriores.

Como aspecto más destacado de este texto, el artículo 300 contempla tres posibilidades de gestión de los servicios de economato y alimentación. A la gestión directa de la Administración Penitenciaria, que era la más utilizada, y la de las empresas externas, se añadió la posibilidad de que lo gestionase el Organismo Autónomo.

Otro aspecto importante que recoge este Reglamento fue el de la regulación de la relación laboral especial penitenciaria que, aunque cinco años después se incluyó en el Decreto 782/2001 que la regulaba más ampliamente, fue aplicable y eficaz para normalizar la relación laboral de estos trabajadores en el momento de su entrada en vigor.

IV.-CAMBIO ORGANIZATIVO Y FUNCIONAL.-

Después de las modificaciones normativas, era necesario desarrollar, organizativa y funcionalmente, la nueva institución surgida con ellas.

Para atender toda esta actividad el Organismo Autónomo amplió la estructura de personal de los Servicios Centrales y, para la gestión periférica, creó su propia estructura con la dotación de puestos de trabajo en todos los Centros Penitenciarios (Coordinador de Producción, Gestor Económico-administrativo, Coordinador de Formación, Gestor de Producción y Gestor de Servicios)¹¹.

¹⁰ En el referido Real Decreto 782/2001, se incluyó gran parte de lo establecido en el Real Decreto 190/1996, en cuanto a la relación laboral especial penitenciaria de los internos, como el sistema retributivo o las categorías profesionales.

¹¹ La cobertura de estos puestos con personal funcionario del entonces grupo B, contribuyó a resolver un conflicto pendiente de casi una década: las funciones de los funcionarios del Cuerpo Especial. Además, ello permitió reabrir la promoción interna al cuerpo de Ayudantes para acceder al grupo B.

Asimismo, potenció la actividad comercial con el nombramiento de nuevos Coordinadores Territoriales, cuya demarcación incluía una o varias Comunidades Autónomas y a los que se asignaron competencias en esta materia. Inicialmente fueron 6 y, posteriormente se ampliaron hasta 10, cubriendo así todo el territorio de los Centros gestionados por la Secretaría General de IIPP¹².

Funcionalmente las reformas se produjeron en:

1. La puesta en práctica de un nuevo sistema de acceso y vinculación con empresas externas consistente en la utilización de un instrumento formado por tres documentos¹³. El primero, era un convenio suscrito por el O.A. con organizaciones empresariales. El segundo, constituía un documento en el que se establecían las condiciones generales de colaboración con la Institución Penitenciaria. Y el tercero, que era el de la formalización por medio de un protocolo de adhesión a esos acuerdos y a las condiciones generales, por parte de las empresas¹⁴.
2. La utilización de los convenios para la formalización de acuerdos que proporcionaban actividad a los talleres de producción propia. El Organismo Autónomo, además, participaba en procesos de licitación ante instituciones públicas y privadas, con los que se consiguió actividad para muchos de los talleres inactivos en esos momentos.
3. Se formalizaron encomiendas de gestión para los servicios de Alimentación, Economato y Actividades Auxiliares. Y se desarrollaron nuevos procedimientos para la gestión de todos estos servicios.
4. Sustitución de las antiguas circulares por manuales de procedimientos más fáciles de manejar, de modificar y, en su caso, de sustituir.

¹² En estos momentos, estos puestos, se denominan Coordinadores de Zona y en su demarcación no necesariamente se incluyen Comunidades Autónomas completas.

¹³ Sistema propuesto por un letrado del Consejo de Estado y que ya se utilizaba en otros ámbitos de la Administración General del Estado. Con este instrumento se quería cumplir el trámite de publicidad y de libre concurrencia de empresas para acceder a los Centros Penitenciarios donde desarrollar su actividad. En algún caso, se utilizó, además, un procedimiento de concurrencia específico de oferta de talleres (como en los Centros de Villabona, Villena, Albacete o Zuera, entre otros)

¹⁴ En 2012 este sistema se modificó, reduciendo a dos el número de documentos, suprimiendo el Convenio con organizaciones empresariales. Se mantuvieron las Condiciones Generales de Colaboración y el protocolo, denominado desde entonces **Compromiso de Colaboración** y que es suscrito por ambas partes. Este formato de vinculación se extendió también a los talleres tradicionales de producción propia.

V.- IMPULSO DEL NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN DE SERVICIOS.-

Por último, era necesario dar un potente impulso a los cambios de la gestión de los servicios de alimentación y economato que necesariamente tenían que producirse y para que su implantación se realizara en el menor tiempo posible.

Se entendía que la participación de los equipos directivos de los Centros Penitenciarios era fundamental para que el proyecto fuera viable y para evitar fracasos de gestión centralizada como ocurrió a principios de los años 90. En 1996, como se ha dicho anteriormente, de todo el ámbito de la Administración General del Estado, solo Instituciones Penitenciarias mantenía delegada esta contratación en sus servicios periféricos, lo que le impedía aprovechar las economías de escala en esta gestión.

Las reuniones conjuntas celebradas con los responsables de los Centros, por la Dirección General y por el Organismo Autónomo, permitió valorar los pros y los contras de las distintas opciones reglamentarias que se ofrecían, lo que posibilitó que una inmensa mayoría de los directores y administradores fueran receptivos a estas propuestas de cambio y entendieran que, con la gestión por parte del Organismo, se podrían solucionar gran parte de los problemas que se les planteaban.

Aunque algunos, sobre todo quienes tenían empresas externas gestionando estos servicios, se inclinaban inicialmente por la privatización de los servicios de alimentación y economato, la inmensa mayoría, después de este proceso informativo, optó también por la gestión del Organismo Autónomo que, además, resultaba mucho más ventajosa económicamente.

No obstante, la transición requería, y así se estableció en el procedimiento de adhesión a este sistema de gestión, la petición voluntaria de los Centros, debatida y aprobada por su Consejo de Dirección y autorizada mediante resolución del Presidente del Organismo Autónomo. La decisión fue prácticamente unánime, y se urgió a Trabajo y Prestaciones Penitenciaria que iniciara su gestión en el menor plazo posible.

Y así se hizo. En poco más de un año, se gestionaban la práctica totalidad de los Centros que la Dirección General administraba directamente, gracias al esfuerzo y a la participación de todos (Dirección General, Organismo Autónomo y, sobre todo, la de los Centros). Por otra parte, los centros con gestión externalizada, tanto de Economato como del servicio de Alimentación, se fueron recuperando para la gestión pública, a través del Organismo¹⁵.

¹⁵ Al inicio de este proceso, los servicios de Alimentación de Las Palmas, Valencia Cumplimiento y Psiquiátrico de Alicante y los de Economato de Sevilla y Topas, estaban externalizados. Hoy todos estos

El principal temor de la administración penitenciaria de entonces era que, suprimida la redención de penas por el trabajo, los beneficios penitenciarios que se regulaban en la nueva normativa, no se percibieran por los internos y/o fueran insuficientes para que se mantuviera la motivación suficiente para seguir atendiendo aquellas tareas básicas para el funcionamiento de los Centros.

La nueva regulación reglamentaria, posibilitaba la laboralización del personal de las cocinas y los economatos, pero parecía insuficiente para otros servicios que se prestaban por los internos, como los de lavandería, jardinería o limpieza, que no solo se quedaban sin redención, por la aplicación del nuevo Código Penal, sino que también se quedaban sin gratificación, al asumir el Organismo Autónomo la gestión del servicio de economato que era el que proporcionaba esos recursos.

Para evitar que el proyecto tuviera su punto débil en esta cuestión, tal como manifestaban algunos directivos de los Centros, la Dirección General y el Organismo Autónomo decidieron crear conjuntamente los talleres de Actividades Auxiliares, para el resto de destinos, a los que se incluyó en la relación laboral especial penitenciaria, financiada por ambas partes¹⁶.

Por último, con el fin de monitorizar todo el proceso de implantación de este sistema de gestión, se crearon varias comisiones de seguimiento a través de las cuales se daba participación a un grupo representativo de Centros de todas las comunidades autónomas, para evaluar su implantación y para plantear y debatir cuantas cuestiones se consideraran importantes para la viabilidad del proyecto iniciado.¹⁷

VI.-GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA ACTUALMENTE.-

VI.1.- SERVICIOS PENITENCIARIOS.-

La transición de la gestión de los servicios penitenciarios, cuya titularidad ostentaba la Dirección General (y ahora la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias) al Organismo Autónomo fue rápida, compleja y difícil, sobre todo por el gran volumen de gestión que representaba, pero sus

Centros los gestiona TPFE, pero a un coste muy inferior en el caso de la alimentación y a precios mucho más baratos para los internos en el caso de los economatos.

¹⁶ Inicialmente todas las actividades las sufragaban: 2/3 la Dirección General y 1/3 el Organismo Autónomo. Después se han ido ampliando a otras especialidades que, en su mayoría financia exclusivamente el entonces Organismo Autónomo (ahora Entidad Estatal).

¹⁷ Estas comisiones estuvieron en funcionamiento hasta 2001, año en el que se consideró que el proyecto estaba suficiente implantado y consolidado.

resultados, gracias al esfuerzo de todos los intervinientes, fueron positivos y se puede considerar que, su gestión, está plenamente consolidada.

Como instrumento jurídico de vinculación se utilizó la encomienda de gestión. En unos casos, la gestión es total. En otros, es parcial. En un tercer grupo, la gestión es meramente instrumental. Y, por último, determinados servicios se prestan a la institución, *motu proprio*, por parte de la Entidad.

a) Gestión total:

La gestión total es el sistema que se utiliza en el servicio de Economato y en los de Alimentación de los Centros de Inserción Social (CIS) independientes. Consiste en que la actual Entidad Estatal, asume todos los costes de estos servicios, excepto los de las obras que se requieran y los suministros de agua y electricidad, que siguen correspondiendo al titular del servicio. Se incluyen, por lo tanto, las compras de mercaderías (mediante acuerdos centralizados con proveedores¹⁸ aprovechando las economías de escala para hacer más eficientes los servicios), los salarios, los costes de la Seguridad Social, la prevención de riesgos laborales, los de transporte y, entre otros, el equipamiento necesario para su funcionamiento. En los CIS, se incluyen, además, todos los gastos de higiene y seguridad alimentaria de la actividad.

b) Gestión parcial:

La llamada gestión parcial, afecta al servicio de Alimentación de todos los Centros Penitenciarios que gestiona la Secretaría General. En este sistema se incluyen las compras de alimentos (mediante compras centralizadas a través de los sistemas establecidos para la contratación pública¹⁹), los costes salariales, la Seguridad Social, la prevención de riesgos laborales y el poder de dirección y gestión de este servicio. Quedan fuera, las obras, el equipamiento general, los suministros de agua, gas y electricidad y lo que le corresponda como titular a la Secretaría General²⁰.

c) Gestión instrumental para la Secretaría General:

Se integran en este sistema los talleres Auxiliares de Limpieza y de Enfermería que sufraga íntegramente la Secretaría General. En estos servicios se incluyen, solamente los costes salariales y de la Seguridad Social, según lo establecido en la encomienda de gestión. En este grupo se deben incluir también los talleres de Mantenimiento, que se constituyeron en

¹⁸ Los acuerdos centralizados con proveedores se realizan sin utilizar los sistemas tradicionales de contratación al adquirirse productos de una marca determinada, según la demanda de consumo de los internos y no de productos genéricos, susceptibles de otro tipo de contratación.

¹⁹ Contratación a través de los procedimientos establecidos en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

²⁰ Por ejemplo, la higiene y la seguridad alimentaria que requiere este servicio.

1986. Estos talleres tienen algunas particularidades como un módulo retributivo diferente o que pueden realizar trabajos distintos de los que gestiona la Administración del Centro²¹.

d) Gestión por aportación exclusiva de TPFE:

Por la segregación del grupo anterior, debido al cambio de financiación producido en los últimos años, determinados talleres de Actividades Auxiliares, los sufraga exclusivamente TPFE. En este grupo se incluyen la mayoría de las especialidades (y también de internos trabajadores) y, en concreto, las siguientes: Lavandería, Jardinería, Subalternos, Reparto de comedor, Pintor de edificios, Solador-alicatador, Gestión de residuos, Socorristas, Auxiliar de biblioteca y Seguridad Vial.

En estos talleres se incluyen los costes salariales y de Seguridad Social, los de prevención de riesgos laborales y los de higiene y seguridad alimentaria de sus trabajadores. En alguna de ellas, como en la de gestión de residuos, se incluyen determinados costes específicos de la actividad, como el alquiler de equipos para el reciclado. Estas actividades no se incluyen en ninguna encomienda de gestión.

VI.2.- PRODUCCIÓN TRADICIONAL.-

Se considera producción tradicional aquella que se realiza en talleres industriales o explotaciones agropecuarias dependientes de la institución penitenciaria, cuya actividad se lleva a cabo intramuros de los Centros Penitenciarios, bien a riesgo y ventura de la Entidad o en régimen de colaboración con empresas externas.

Estas actividades son a las que históricamente se ha dedicado TPFE, primero como Patronato Central para la Redención de Penas por el Trabajo, posteriormente como Patronato de Nuestra Señora de la Merced y como Organismo Autónomo de Trabajos Penitenciarios desde 1964 hasta 1995.

A principios de 1996 esta era la única actividad que proporcionaba el Organismo Autónomo a los internos, con la única excepción, como se ha dicho anteriormente, del taller de Mantenimiento.

❖ **Sistemas de producción,** en estos momentos se dan, principalmente, dos sistemas de producción:

²¹ Entre estas actividades se pueden incluir pequeñas obras de reparación o adaptación que se adjudican por empresas externas o por la propia Administración Penitenciaria. Todos estos trabajos quedan fuera de lo que es el ámbito de la encomienda de gestión que anualmente se renueva para los trabajos ordinarios de mantenimiento de los Centros Penitenciarios. En algunos casos, se requiere la adquisición de materiales de construcción para llevarlas a cabo.

A) Producción propia:

Es la que lleva a cabo TPFE, a su riesgo y ventura. Son talleres muy diversificados que incluyen la mayoría de especialidades tradicionales de Metal, Confección Industrial, Madera o Artes Gráficas, entre otros. También se incluyen otras actividades tecnológicamente más avanzadas, como la de Inyección de Plástico o la de Electrónica, en la que actualmente se hace montaje de Terminales de Punto de Venta (TPV) para los talleres de Economato.

Esta actividad es programada y realizada, exclusivamente, por la Entidad. Aporta, personal técnico (elemento fundamental en este sistema de producción) y administrativo, las infraestructuras e instalaciones necesarias y el equipamiento utilizado para llevarla a cabo. Asume, además, todos los costes que genere la actividad, desde la adquisición de materias primas, hasta los salariales y de la Seguridad Social, incluyendo, en su caso, las asistencias técnicas externas que requiera el proceso productivo.

Se diferencia del sistema de producción externa, porque del diseño y la supervisión técnica de la fabricación, así como de la calidad del proceso de producción, es responsable, principalmente, TPFE.

En estos talleres se atienden los pedidos que se generan a través de las encomiendas de gestión que realizan entidades de la Administración General del Estado y no solo la Secretaría General de IIPP, aunque, las de esta última, son las más importantes cuantitativamente. También se atienden trabajos de empresas externas, formalizados mediante contratos y de otros clientes menores, a través de pedidos.

B) Producción en régimen de colaboración externa:

Es la que realizan las empresas externas en los Centros Penitenciarios. En ella es la empresa externa la que asume la responsabilidad del proceso de producción y del control de la calidad y, en su caso, la responsabilidad comercial de sus productos. Aporta, habitualmente, el personal técnico y los medios de producción, excepto el de la mano de obra que la proporciona el Centro Penitenciario.

La Entidad aporta las infraestructuras, las instalaciones, los distintos suministros necesarios para la fabricación (agua o luz, por ejemplo) y, en determinados casos, parte del equipamiento utilizado en el proceso de producción. La empresa paga una tasa horaria pactada con la Entidad, en la que se incluyen todos los costes que se le aplican. Y, en caso de ser necesarias, abona las asistencias técnicas externas que requiera el proceso productivo.

Son talleres que se dedican a actividades muy diversas, tal como existen en el mercado actual. La captación de estos clientes las realizan los

Coordinadores de Zona, quienes canalizan a Servicios Centrales las propuestas, para que, en su caso, se autorice, provisional o definitivamente, la actividad y al cliente propuesto.

Esta relación se formaliza mediante compromisos de colaboración entre la Entidad y la firma comercial, tal como se ha indicado anteriormente.

VII.-MEJORAS DE LA ACTIVIDAD.-

En estos años, las mejoras introducidas han sido muy importantes y han afectado a casi todas las áreas de actividad.

A.-Mejoras generales: las mejoras más importantes han sido:

1. Dotación de nuevas instalaciones y equipamiento, en todas las especialidades, pero sobre todo, en las de Panadería, Artes Gráficas, Economatos o Confección Industrial.
2. Informatización de la gestión de las actividades productivas. Tanto en equipos como en aplicaciones específicas implantadas.
3. Establecimiento de un Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, con la creación de un servicio de prevención propia.
4. Implantación de un sistema de calidad en los talleres de producción propia de Confección Industrial, Artes Gráficas y talleres de Metal, que cuentan con la certificación ISO-9000.
5. Aquellas relacionadas con el medio ambiente. Gestión de residuos tóxicos y peligrosos, control de vertidos, reciclado de materiales o acuerdos con empresas especializadas.
6. Potenciación de los análisis sistemáticos de productos en casi todas las actividades productivas, como Confección Industrial, Economatos o Alimentación, entre otros.

B.-Mejoras específicas:

a. **En economatos.-**

- i. Informatización de la gestión de compras y almacenes.
- ii. Implantación de ventas con tarjetas magnéticas con TPV.
- iii. Acuerdos centralizados con proveedores.
- iv. Expendedurías de tabaco en todos los Centros.

b. **En Alimentación.-**

- i. Recepción y almacenamiento de productos con criterios técnicos e higiénico-sanitarios.
- ii. Seguimiento de incidencias de suministro y control de proveedores, aplicando penalizaciones y resoluciones de contratos.
- iii. Establecimiento de analíticas, planificadas, de seguimiento y por incidencias.
- iv. Auditorías de gestión e higiénico sanitarias.
- v. Importante ahorro a la Secretaría General.

c. **En las actividades de producción propia.-**

- i. Talleres estratégicos, técnicamente solventes y con gran valor añadido.
- ii. Sistemas de fabricación con equipos de control numérico, patronaje, marcada y corte por ordenador y la utilización de equipos autómatas en la fabricación.
- iii. Ahorro a la Administración Penitenciaria.

d. **En producción en colaboración con empresas.-**

- i. Dotación de infraestructuras e instalaciones polivalentes para distintas actividades.
- ii. Disposición de instrumentos adecuados de vinculación con clientes.
- iii. Estructura organizativa y funcional en todo el ámbito territorial de los Centros que gestiona la Secretaría General.

Madrid, 12 de julio de 2017
Manuel Fuentes Muñoz