

La nulidad de la decisión extintiva de la relación laboral especial penitenciaria y el derecho del interno a la indemnización de daños y perjuicios

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Supremo 566/2023, de 19 de septiembre**

María Dolores García Valverde

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Subdirectora del Instituto de Migraciones.

Universidad de Granada (España)

mgarciav@ugr.es | <https://orcid.org/0000-0001-8551-7014>

Extracto

El objeto controvertido afecta a la extinción de la relación laboral. Y, en concreto, se debate el derecho a la indemnización de daños y perjuicios que tendrá el penado-trabajador cuando el centro penitenciario extingue la relación laboral existente, pero dicha extinción es declarada nula. Hasta la sentencia objeto de comentario no existía unificación de doctrina en la materia, aunque sí había dictado numerosas sentencias el Tribunal Supremo sobre cuestiones relativas a la extinción de esta relación laboral especial.

Palabras clave: relación laboral especial; penados en instituciones penitenciarias; extinción; nulidad; indemnización de daños y perjuicios; interpretación analógica; derecho supletorio.

Recibido: 04-11-2023 / Aceptado: 07-11-2023 / Publicado: 04-01-2024

Cómo citar: García Valverde, M. D. (2024). La nulidad de la decisión extintiva de la relación laboral especial penitenciaria y el derecho del interno a la indemnización de daños y perjuicios. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 566/2023, de 19 de septiembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 478, 164-172. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.20113>

The nullity of the decision terminating the special prison labor relation and the inmate's right for compensation of damages

Commentary on Supreme Court Ruling 566/2023, of 19 September

María Dolores García Valverde

Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Subdirectora del Instituto de Migraciones.

Universidad de Granada (España)

mgarciav@ugr.es | <https://orcid.org/0000-0001-8551-7014>

Abstract

The disputed object affects the extinction of the employment relationship. And, specifically, the right to compensation for damages that the prisoner-worker will have is debated when the penitentiary center terminates the existing employment relationship, but said extinction is declared null. Until the ruling under comment there was no unification of doctrine on the matter, although the Supreme Court had issued numerous rulings on issues related to the extinction of this special employment relationship.

Keywords: special employment relationship; sentenced in penitentiary institutions; extinction; nullity; compensation for damages; analog interpretation; supplementary right.

Received: 04-11-2023 / Accepted: 07-11-2023 / Published: 04-01-2024

Citation: García Valverde, M. D. (2024). The nullity of the decision terminating the special prison labor relation and the inmate's right for compensation of damages. Commentary on Supreme Court Ruling 566/2023, of 19 September. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 478, 164-172. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.20113>

1. Marco normativo de la relación laboral especial de los penados en instituciones penitenciarias. Deficiencias

En 1976, el trabajo penitenciario se laboraliza con la [Ley de relaciones laborales](#). Si bien, mientras no se dictó la normativa específica, a los reclusos no se les aplicaba el derecho laboral, sino el derecho penitenciario. El Estatuto de los Trabajadores (ET) incluye al penado interno en institución penitenciaria como relación laboral especial ([art. 2.1 c](#)).

El [artículo 25 de la Constitución española](#) (CE) establece que las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad están orientadas hacia la reeducación y reinserción social, y además no pueden consistir en trabajos forzados. También el precepto constitucional contiene el derecho del condenado a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes a la Seguridad Social. Por su parte, la [Ley orgánica 1/1979, de 26 de septiembre](#), general penitenciaria, establece que el trabajo es un derecho y un deber del interno.

El trabajo penitenciario está concebido en el antiguo Reglamento penitenciario como formativo, creador o conservador de hábitos laborales, productivo o terapéutico, con el fin de preparar a los internos para las condiciones normales del trabajo cuando estén en libertad. Sin que pueda tener carácter afflictivo ni afectar a la dignidad del interno.

La primera peculiaridad de esta prestación de servicios se encuentra en el lugar de trabajo (los establecimientos penitenciarios), que obliga a la ordenación del trabajo con arreglo a las reglas e instrucciones penitenciarias. El trabajo se realiza en la institución penitenciaria, en el desarrollo de la relación intervienen dos sujetos: el interno o penado, por un lado; y el organismo autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias u órgano autonómico equivalente, por otro.

La normativa reguladora de esta relación es 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. En cuanto al derecho supletorio, la normativa laboral común solo será de aplicación cuando se produzca una remisión expresa desde el [Real Decreto 782/2001](#) o la normativa de desarrollo.

Entre las novedades más importantes que introduce el [Real Decreto 782/2001](#) destacan: primero, su propia filosofía general, combina formación y actividad laboral; segundo, la incorporación de un catálogo de oferta de los puestos de trabajo existentes por actividades que, en la medida de lo posible, han de seguir la tendencia del sector laboral, con el fin de que la tarea de inserción laboral sea lo más fácil posible; tercero, la posibilidad de que la labor

de preparación para la inserción no se vea interrumpida con los traslados entre centros penitenciarios; cuarto, una mayor concreción en la regulación de aquellas situaciones en que la organización del trabajo se lleva a cabo en colaboración con personas físicas o jurídicas del exterior; y quinto, establece el marco normativo de protección de Seguridad Social, el mismo es acorde con las especiales características de este colectivo.

Constituyen relación laboral especial las actividades laborales de producción por cuenta ajena desarrolladas, por los reclusos, en el interior de los establecimientos penitenciarios y bajo la organización y dirección de estos. En cambio, están excluidas de la relación especial tanto las modalidades de ocupación no productiva, desarrollada en el interior de dichos establecimientos, como el trabajo que realicen en el exterior los internos en régimen abierto y por sistema de contratación ordinaria con empresas (art. 1 RD 782/2001).

En lo que afecta al régimen jurídico aplicable a este personal destaca que la relación se formaliza a través de la inscripción en el Libro de Matrícula, en el que también se anotará la extinción y, en su caso, la suspensión del contrato por tiempo no superior a 2 meses debida al traslado del interno a otro centro penitenciario. La duración de la relación laboral coincidirá con la de la obra o servicio que se le encomiende (art. 7 RD 782/2001).

El recluso tiene como derechos laborales más destacables: el derecho a retribución (ingreso en la cuenta de peculio del interno, está prohibido el tener dinero a los internos), el derecho al descanso semanal, al descanso festivo, a las vacaciones anuales, a la intimidad... (art. 5 RD 782/2001).

Los deberes laborales del recluso son, principalmente, el cumplir con las obligaciones de su puesto de trabajo conforme a las reglas de la buena fe, diligencia, disciplina, observar las medidas de seguridad y salud laboral, cumplir las órdenes e instrucciones de los funcionarios y contribuir a conseguir el cumplimiento de los fines del trabajo (art. 6 RD 782/2001). Por otro lado, los internos, en cuanto trabajadores, asumirán individualmente la defensa de sus derechos e intereses laborales ante los órganos judiciales.

Especial interés tiene, además es el objeto de este comentario, la extinción de esta relación laboral especial. Existen importantes deficiencias en la regulación que realiza el [Real Decreto 782/2001](#), así lo puso de manifiesto el [Dictamen 1/2001, de 10 de enero](#), emitido por el Consejo Económico y Social, sobre el proyecto de real decreto regulador. Las importantes lagunas que existen en lo que afecta a la extinción de la relación han dado lugar a una amplia doctrina judicial y a una importante jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS).

Sin perjuicio del análisis de los epígrafes siguientes, hay que destacar: primero, en esta relación hay dos grupos de causas extintivas: laborales y penitenciarias; segundo, existe una doctrina reiterada que entiende que la figura del despido disciplinario, tal y como queda configurada en el ET, no tiene cabida en esta relación, dada su naturaleza especial; y tercero, el trabajo en estos centros no tiene por objeto único la prestación de servicio

remunerado, sino que constituye un elemento fundamental del tratamiento penitenciario y tiene además la finalidad de preparar a los internos para su acceso al mercado laboral cuando alcancen la libertad.

2. Breve síntesis del supuesto de hecho

La demanda planteada por el penado-trabajador es estimada por la Sentencia del Juzgado de lo Social número 1 de Sevilla 250/2020, de 1 de septiembre. El juzgado revoca la resolución de extinción de la relación laboral, acordada por el organismo penitenciario. El trabajador debe ser repuesto en su puesto de trabajo en las condiciones anteriores a dicha resolución. Además, condena al organismo penitenciario al pago de una indemnización de 6.012,93 euros. Los hechos probados son:

1.º Mario prestaba sus servicios como auxiliar de cocina desde el 1 de agosto de 2017 para el organismo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo. Con una jornada de 3 horas y media diarias máximas 5 días a la semana. 2.º El salario a efectos de despido es de 11,02 euros diarios. 3.º El día 10 de enero de 2019, la entidad demandada acordó extinguir la relación laboral del interno con fecha de efectos de ese mismo día alegando una actitud laboral negativa en relación con las tareas propias del puesto de trabajo, haciendo caso omiso de las órdenes que se le dan y manteniendo una relación crispada con sus compañeros perjudicando el buen funcionamiento del departamento. Dicha información resulta de un parte firmado por dos funcionarios el día 9 de enero de 2019. La decisión fue notificada al actor el día 4 de febrero de 2019.

Fue interpuesto recurso de suplicación, que resolvió la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Andalucía/Sevilla, con Sentencia 1544/2022, de 1 de junio. El tribunal estima parcialmente el recurso interpuesto por la Abogacía del Estado, en representación del organismo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo. Confirma que la extinción es nula, pero no procede la condena económica impuesta.

La representante del penado-trabajador planteó recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que alega: primero, como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía/Sevilla, 278/2021, de 3 de febrero. Y segundo, infracción del [artículo 24 de la CE](#).

3. Claves de la doctrina jurisprudencial unificada

La Sentencia del TS ([STS](#)) 566/2023, de 19 de septiembre, consciente de la problematidad existente, realiza un análisis exhaustivo de la extinción de la relación laboral especial

para clarificar la doctrina existente y lo que debe ser cambiado o interpretado por primera vez. Aunque el objeto del recurso, que se discute, es una cuestión concreta. Señala el fundamento jurídico primero:

En el ámbito de la relación laboral especial de personas penadas en instituciones penitenciarias, se discute si debe abonarse una indemnización de daños y perjuicios (indiciariamente igual a los salarios dejados de percibir) cuando la Administración ha puesto término a la prestación de servicios y, con posterioridad, se anula judicialmente esa decisión extintiva.

El derecho o no del interno a recibir indemnización de daños y perjuicios cuando es declarada nula la extinción de la relación laboral ha sido planteado en varias ocasiones ante el TS, pero no ha podido pronunciarse al respecto por no cumplirse alguno o algunos de los presupuestos del recurso de casación para la unificación de doctrina. Por tanto, no existe sobre este tema concreto doctrina unificada.

Sin embargo, ya es doctrina clara que: «no es posible trasladar aquí, ni por supletoriedad ni por remisión, las consecuencias del despido (nulo, improcedente), pero tampoco hay que descartar que operen las garantías previstas en otras normas (cual las del procedimiento administrativo)». Por tanto, el procedimiento laboral no impide la aplicación de normas de otros sectores del ordenamiento jurídico.

No es aplicable la [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de régimen jurídico del sector público, ya que en el caso enjuiciado no se trata de responsabilidad de la Administración por mal funcionamiento ([art. 32](#)). Tampoco es aplicable el [artículo 106.2 de la CE](#). La Administración ahora actúa como empleadora y ha realizado una conducta no acorde con el derecho del trabajador (penado). Lo que lleva a considerar que la pretensión puesta de manifiesto en el recurso sí corresponde a la jurisdicción social.

Sí procede invocar el derecho a la tutela judicial efectiva ([art. 24 CE](#)) para sostener que quedaría vacía de contenido una resolución judicial ordenando la reposición de la persona ilegalmente cesada, pero sin comportar cualquier consecuencia reparadora. Así lo pone de manifiesto la parte recurrente y lo ratifica el TS en la [sentencia comentada](#).

Existe la obligación de reparar el daño causado al trabajador por la extinción de la relación laboral sin que se haya acreditado causa justificativa. El problema es determinar el alcance de los daños y perjuicios.

En la [sentencia comentada](#), el TS reitera la doctrina ya sentada sobre la imposibilidad de aplicar las normas y la construcción sobre los salarios de tramitación que acompañan a los casos de readmisión tras un despido improcedente ([art. 56.2 ET](#)). Pero añade, aquí está la novedad y aportación, que sí deben compensarse los daños y perjuicios ocasionados a la persona privada de forma ilícita de su empleo. Y considera que la cuantía de la indemnización

puede coincidir con los salarios que no ha podido percibir. Conclusión que parece razonable, sostenible en una aplicación analógica de aquellas normas ([art. 4.1 Código Civil](#)) y con apoyo en otros textos internacionales ([Convenio 158 Organización Internacional del Trabajo](#) y [Carta Social Europea](#) reconocen «el derecho de los trabajadores despedidos sin razón válida a una indemnización adecuada o a otra reparación apropiada»). La doctrina unificada que la [STS 566/2023](#) fija es:

En el ámbito de la relación laboral especial de penados en instituciones penitenciarias, el procedimiento por despido permite examinar tanto la regularidad del cese acordado por la Administración empleadora cuanto, en su caso, las consecuencias anudadas a la obligación de readmisión, incluyendo los eventuales daños y perjuicios reclamados. A tal fin cabe tomar en cuenta, por vía analógica, el alcance del deber de abonar salarios de tramitación.

4. Trascendencia de la doctrina jurisprudencial más allá del caso

La calificación de un determinado trabajo como relación laboral especial conlleva: primero, la sujeción del mismo a normas particulares, diferentes de las establecidas para la relación laboral «común» u «ordinaria»; y segundo, la no aplicación a dicha relación, salvo expresa remisión o indicación, de la legislación laboral general.

La determinación del derecho supletorio aplicable a las relaciones laborales especiales es una de las cuestiones más complejas. En última instancia debe ser valorada e interpretada por nuestros tribunales de justicia, a la vista del contenido de la correspondiente norma específica reguladora de cada relación laboral especial.

En la relación laboral especial de penados en instituciones penitenciarias concurren particularidades relevantes. Y en el ámbito de la extinción de la relación laboral se multiplican las especialidades, lo que ha puesto de manifiesto la doctrina científica y ha dado lugar a numerosos pronunciamientos de nuestros tribunales de justicia en las distintas instancias.

La trascendencia teórica y práctica de la doctrina manifestada por la [STS 566/2023](#) no ofrece duda. Afronta una cuestión que estaba dando lugar a pronunciamientos contradictorios en las salas de lo social de los distintos TSJ de las comunidades autónomas. E incluso en el mismo TSJ y en la misma sede. Este es el caso que da lugar a plantear este recurso de casación para la unificación de doctrina, pues la sentencia recurrida (1544/2022, de 1 de junio) y la sentencia de contraste (278/2021, de 3 de febrero) son del TSJ de Andalucía con sede en Sevilla.

Hasta la sentencia objeto de comentario existía claridad sobre algunos de los aspectos relativos a la extinción de esta relación laboral especial, pero no sobre otros. De ahí la

importancia y la necesidad de la fijación de una unificación de doctrina como la que realiza nuestro Alto Tribunal en la sentencia comentada.

Desde el año 2000, el TS dejó claro, en doctrina unificada, que en esta relación especial no tiene lugar la figura del despido disciplinario. Doctrina admitida y no sujeta a controversia.

También, existe doctrina reiterada que, cuando la extinción de la relación laboral del penado en instituciones penitencias es declarada nula, se trata de una decisión contraria a derecho y que debe procederse a la readmisión del trabajador. Pero sobre lo que no había doctrina unificada es sobre que la declaración de nulidad debe comportar, además, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados al recluso-trabajador.

Aunque no son aplicables las normas del ET, la comunicación extintiva, por decisión del director del centro, debe contener los hechos que motivan la extinción, no es suficiente con su calificación jurídica. La motivación de la extinción debe expresar una correcta y precisa identificación de la circunstancia extintiva alegada por quien ejerce el poder disciplinario, lo que justifica su causalidad, y una motivación suficiente de los hechos sancionables acaecidos, incluso aunque se haga de forma sucinta.

El despido de esta relación laboral especial es un acto administrativo que, a falta de regulación específica, y no guiándose por las reglas del despido disciplinario del ET, no tiene otra regulación legal que lo dispuesto en la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Su [artículo 35.1 a\)](#) exige la motivación de los actos administrativos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos. Continúa el precepto que dicha motivación implica la «sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho».

Aunque el despido disciplinario no está entre las causas de extinción que prevé el [Real Decreto 782/2001](#), no se puede obviar que la conducta del trabajador puede determinar la decisión empresarial de poner fin a la relación. Esta posibilidad se hace particularmente adecuada en una relación como la presente en donde concurren otros elementos relacionados con el tratamiento del interno y con la seguridad en el centro. Se trata, pues, de supuestos extintivos cercanos a lo que se denomina «despido disciplinario» en el ámbito de la relación laboral ordinaria, pero que aquí ni tienen asignada tal denominación, ni llevan aparejado el mismo procedimiento para la adopción de la decisión empresarial, ni tampoco comportan una calificación jurídica y efectos como los del despido disciplinario del ET.

Hasta ahora lo más controvertido ha sido determinar los supuestos en los que es posible una indemnización por los daños y perjuicios causados al trabajador por la decisión extintiva.

El derecho a la tutela judicial efectiva ([art. 24 CE](#)) no quedaría totalmente garantizado si el trabajador (penado) no tuviera una reparación de los daños causados.

Que la cuantía de la indemnización de daños y perjuicios se cifre en la misma que se concede por el ET, en los casos de salarios de tramitación, no quiere decir que en la relación laboral especial se paguen salarios de tramitación.

Se ha sido totalmente restrictivo en la cita de sentencias de nuestros tribunales motivada por la brevedad que debe tener la sección Diálogos con la jurisprudencia. Pero por su claridad se debe traer a colación la [STSJ de la Comunidad Valenciana 1568/2016, de 12 de julio](#). Realiza una interpretación relevante sobre el derecho a la indemnización de daños y perjuicios. Considera la sala que:

[...] aunque tenga la indemnización acordada un cierto paralelismo con los salarios de tramitación, su otorgamiento deriva de los perjuicios que se acarrearán al demandante por dicha errónea decisión, y que merecen ser resarcidos de ese modo, pues de quedar como única consecuencia legal la restitución de aquel en su puesto de trabajo, estaría vacía de contenido la decisión judicial impugnada, ya que de no complementarse con la indemnización aludida sería una simple ratificación formal de lo previamente resuelto por el ente demandado, y que eventualmente, en el supuesto de que no se hubiera solicitado en este proceso esa suma complementaria, no existiría óbice para que se reclamara de manera independiente, duplicando innecesariamente a nuestro juicio el mismo litigio.

Se concluye que la [STS 566/2023](#) se caracteriza por la claridad en sus planteamientos, por la exposición metódica de la doctrina sentada hasta la fecha y, además, evita que los trabajadores penitenciarios se vean perjudicados ante la deficiente regulación de la extinción y sus consecuencias, por parte del [Real Decreto 782/2001](#). El TS se auxilia de la técnica analógica para resarcir al trabajador-interno que ha visto ilegalmente extinguido su contrato de trabajo.