



Consejo de Administración

325.ª reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015

GB.325/INS/15/8

Sección Institucional

INS

DECIMOQUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Octavo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Reino Unido del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por los sindicatos UNISON, GMB y Napo

Introducción

1. Por comunicación de fecha 10 de febrero de 2014, los sindicatos UNISON, GMB y Napo presentaron una reclamación, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alega el incumplimiento por parte del Reino Unido del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
2. El Convenio núm. 29 fue ratificado por el Reino Unido en 1931 y actualmente está en vigor.
3. Las siguientes disposiciones de la OIT están relacionadas con las reclamaciones:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno del Reino Unido y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
5. En su 320.^a reunión (marzo de 2014), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible. En su 321.^a reunión, el Consejo de Administración designó un comité para examinarla, integrado por el Sr. Jan Terstegen (miembro gubernamental, Países Bajos), el Sr. Peter Woolford (miembro empleador, Canadá) y la Sra. Catelene Passchier (miembro trabajadora, Países Bajos).
6. El Comité se reunió por primera vez el 24 de marzo de 2015.
7. El Gobierno del Reino Unido presentó sus observaciones por comunicación de fecha 30 de abril de 2015.
8. El Comité se reunió el 6 de noviembre de 2015 para examinar el caso y aprobar su informe.

Examen de la reclamación

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

9. En su comunicación de fecha 10 de febrero de 2014, las organizaciones querellantes alegan que el Reino Unido no ha garantizado el cumplimiento efectivo del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) debido a la reciente subcontratación de la supervisión, el control y la ejecución de «penas de trabajo de utilidad pública» a entidades del sector privado. Según las organizaciones querellantes, una «pena de trabajo de utilidad pública» es un tipo de sanción impuesta por sentencia judicial en cuyo cumplimiento el condenado por delito ha de efectuar un trabajo no remunerado durante un período determinado.
10. Las organizaciones querellantes señalan que el trabajo efectuado en el marco de una pena de trabajo de utilidad pública constituye un trabajo forzoso en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio, puesto que es un trabajo exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. Además, la prestación de trabajo de utilidad pública no figura entre las excepciones previstas en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio. Si bien se trata de un trabajo exigido en cumplimiento de una condena pronunciada por sentencia judicial, no se efectúa bajo la vigilancia ni el control de una autoridad pública. Desde que los contratos de gestión y ejecución de las sentencias de pena de trabajo de utilidad pública se adjudican a entidades del sector privado, los condenados a esas penas son cedidos a dichas entidades o puestos a su disposición.

Legislación y práctica en materia de penas de trabajo de utilidad pública

11. Las organizaciones querellantes señalan que las penas de trabajo de utilidad pública podrán imponerse a infractores con una edad mínima de 18 años en virtud del artículo 177 de la Ley de Justicia Penal de 2003 (*Criminal Justice Act 2003*, CJA), así como a infractores con edades comprendidas entre 16 y 17 años, en forma de «orden de rehabilitación de los jóvenes», en virtud del artículo 1 de la Ley de Inmigración y Justicia Penal de 2008 (*Criminal Justice and Immigration Act 2008*, CJIA). Entre 2010 y 2011, se condenó a unos 100 000 infractores a penas de trabajo de utilidad pública.
12. Las organizaciones querellantes aluden a las disposiciones de la Ley de Justicia Penal, que regulan las penas de trabajo de utilidad pública impuestas a infractores adultos. Con arreglo a los artículos 197 a 200, en la orden judicial debe especificarse el número de horas que deben trabajarse (entre 40 y 300 horas); los infractores deben efectuar el trabajo en las horas en que puedan recibir las indicaciones del funcionario responsable; y el trabajo debe efectuarse durante un período de doce meses. Dicho funcionario pertenece a una junta local de rehabilitación, o bien es un proveedor de servicios de libertad vigilada, cuya misión es procurar que los infractores cumplan la orden judicial y, cuando proceda, ejecutar sus disposiciones. Una de las atribuciones coercitivas es dar un apercibimiento al infractor en caso de que, sin causa justificada, éste haya incumplido alguna de las disposiciones de la orden judicial, así como informar a un juez de paz en caso de que se cometa una nueva infracción. Las organizaciones querellantes hacen hincapié en que no existe ningún requisito que establezca que los infractores deban dar ningún tipo de consentimiento a la imposición de penas de trabajo de utilidad pública.

La subcontratación de servicios relativos a penas de trabajo de utilidad pública

13. Las organizaciones querellantes hacen hincapié en que la Ley de Administración de Penas de 2007 (*Offender Management Act 2007*, OMA) abolió las juntas de rehabilitación del sector público y dio al Secretario de Estado facultad para establecer *Probation Trusts* (autoridades de libertad vigilada), a partir de lo cual se crearon las 35 autoridades de libertad vigilada, en el marco del sector público, que existen en la actualidad. Dicha ley permite al Secretario de Estado contratar servicios de libertad vigilada a entidades públicas y privadas. Dichas entidades son «proveedores de servicios de libertad vigilada», y pueden estar facultadas para designar responsables en el marco de dichos servicios. En 2011, en virtud de la Ley de Administración de Penas, el Gobierno emprendió un proceso de subcontratación de servicios relativos a penas de trabajo de utilidad pública a proveedores del sector privado así como a las autoridades de libertad vigilada.
14. Las organizaciones querellantes presentan documentos con información detallada acerca del procedimiento de contratación que el Ministerio de Justicia estableció para la prestación de servicios de penas de trabajo de utilidad pública, denominados *Community Payback*¹ (trabajos de reparación a la comunidad). Dichos contratos iban a ofrecerse en «lotes» (en Inglaterra y Gales) pero, hasta la fecha, el único lote de contratos adjudicado ha tenido como destinatario Londres. Con arreglo a las condiciones del Acuerdo Marco, el contrato entre el Ministerio de Justicia y el correspondiente proveedor de servicios de libertad vigilada se establece por un período de cuatro años y en su marco deberán suministrarse una serie de «servicios básicos», como por ejemplo, encontrar un trabajo adecuado a las competencias del infractor; supervisar, gestionar y ejecutar el plan del

¹ Documento del Ministerio de Justicia «*Competition to Provide Community Payback Service for London Lot 1, Invitation to Participate in Dialogue*», junio de 2011 (ITPD).

trabajo de reparación a la comunidad; preparar al infractor para el trabajo de reparación a la comunidad; y garantizar que el infractor lleve a cabo el trabajo de reparación a la comunidad. El anexo A del Acuerdo Marco establece que el contratista suministrará los servicios con arreglo al pliego de condiciones previstas en el anexo C. Con arreglo a dichas especificaciones, la administración penitenciaria (*National Offender Management Service*, NOMS), órgano ejecutivo del Ministerio de Justicia, seguirá dirigiendo la gestión estratégica de los trabajos de reparación a la comunidad y supervisará la actuación profesional de los proveedores. No obstante, la supervisión y ejecución efectivas de las penas de trabajo de utilidad pública incumben al proveedor, que es el responsable de vigilar a los infractores en los proyectos de trabajo; evaluar y gestionar los proyectos; evaluar a los infractores; planificar la ejecución de las penas y, por último, gestionar los procedimientos de aplicación y de incumplimiento. En el pliego de condiciones se explica el modo en que los proveedores deberán efectuar dichas tareas. Las organizaciones querellantes señalan que únicamente seguirá siendo responsabilidad de las autoridades de libertad vigilada la iniciación de los procedimientos ante la justicia en caso de incumplimiento. Todos los demás aspectos de las penas de trabajo de utilidad pública que no vayan acompañadas de otra pena incumbirán al proveedor. Además, las autoridades exigen a los proveedores que aprovechen todas las oportunidades posibles para generar ingresos a fin de contribuir al costo que suponga la ejecución de la sentencia.

Consultas recientes

15. Las organizaciones querellantes hacen referencia a diversos documentos del Ministerio de Justicia acerca de la reforma de las órdenes de prestación social sustitutoria y los servicios de libertad vigilada, según los cuales el Gobierno tiene previsto introducir un amplio programa de licitación, e invita a los proveedores del sector privado y del voluntariado a que presenten ofertas para la prestación de la mayor parte de los servicios de libertad vigilada que actualmente se solicitan, entre los que se incluyen las órdenes de prestación social sustitutoria y, entre éstas, las penas de trabajo de utilidad pública. Si bien Londres sigue siendo la única zona donde se han privatizado los servicios relativos a los trabajos de reparación a la comunidad, el Ministerio de Justicia ha anunciado que, en 2015, los contratos para gestionar los servicios de reparación a la comunidad se habrán adjudicado en las 21 zonas propuestas a tal efecto.

El contrato establecido con Serco en Londres

16. Las organizaciones querellantes señalan que, el 13 de julio de 2012, se adjudicó a Serco un contrato para la gestión de las penas de trabajo de utilidad pública, en cuyo marco se eligió como subcontratista a la autoridad de libertad vigilada de Londres, *London Probation Trust* (LPT), por un período de cuatro años. Ésta era la primera vez que se adjudicaba al sector privado la prestación de servicios de libertad vigilada en una zona de esa importancia. A excepción de los gestores de casos, todo el personal que trabajaba en el ámbito de la gestión de penas de trabajo de utilidad pública fue transferido de LPT a Serco, de suerte que pasaron a ser empleados de una entidad del sector privado. A ese respecto, las organizaciones querellantes explican que LPT tiene un papel muy reducido en relación con los aspectos prácticos de la aplicación de las penas de trabajo de utilidad pública. El personal judicial de LPT se entrevista con el infractor y, teniendo en cuenta los factores de riesgo, podrá recomendar, o no, la imposición de una pena de trabajo de utilidad pública como parte de la sentencia de prestación de trabajo comunitario. En un plazo de tres días desde que se dicta la sentencia, el infractor se reúne con el gestor del caso de LPT. Éste efectuará una evaluación de riesgos y hará firmar al infractor un convenio comunitario (*community compact*), en el que se expone lo que se espera del infractor en el período de ejecución de la pena de trabajo de utilidad pública. Además, el infractor rellenará un formulario que tiene por objeto determinar sus circunstancias personales y, así, el tipo de

colocación a la que el infractor pueda adecuarse mejor, además de cualquier otra información pertinente al tipo de tarea que vaya a asignársele. El gestor del caso se pondrá en contacto con el Centro de Control de Serco, en donde sólo trabajan empleados de Serco, para solicitar la asignación de un trabajo de utilidad pública. A partir de la información sobre el infractor facilitada por el gestor del caso, el personal encargado de la asignación de trabajos de Serco buscará el proyecto que mejor se adecúe a sus competencias. Si el gestor del caso aprueba dicho proyecto, encomendará su ejecución al infractor.

17. Hay dos tipos distintos de colocación: las de «nivel uno» y las de «nivel dos». Las de nivel uno se adecúan a la mayoría de los infractores, y normalmente las ocupan grupos de trabajadores que efectúan tareas manuales. Las colocaciones de nivel dos se asignan a infractores con circunstancias atenuantes a los que pueden asignarse trabajos de carácter individual. La mayoría de los infractores comienzan por el nivel uno con la posibilidad de llegar a ocupar colocaciones del nivel dos. Las colocaciones de nivel uno se llevan a cabo únicamente bajo la supervisión de empleados de Serco, sin que participe en ningún momento el personal de LPT. El infractor es responsable ante el supervisor (que es un empleado de Serco), y debe permanecer junto a él durante toda la jornada de trabajo, además de seguir sus indicaciones. El supervisor podrá excluir a un infractor de un proyecto en caso de que incumpla las normas, como se establece en las instrucciones diarias. En tal caso, el supervisor de Serco informará a ese respecto, o sobre cualquier otro problema que el infractor plantee en relación con el cumplimiento de la orden de prestación de trabajo comunitario, al gestor del caso, que es la única persona facultada para modificar las horas de trabajo del infractor o para iniciar un procedimiento por incumplimiento de las normas. Las colocaciones del nivel dos se llevan normalmente a cabo bajo la supervisión de otros organismos, como puedan ser autoridades locales u organizaciones benéficas. Las organizaciones benéficas que no son entidades del sector público pueden asignar colocaciones en las que el infractor trabaje solo. En tales casos, las organizaciones benéficas se encargarán de supervisar al infractor, y si hubiera algún problema, se pondrían en contacto con el gestor del caso.

El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

18. Las organizaciones querellantes se remiten al artículo 1 del Convenio núm. 29, que establece la obligación de todo Miembro de la OIT que ratifique el Convenio a suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, así como al artículo 2, que define la expresión «trabajo forzoso» y sus excepciones. Dichas organizaciones afirman que la prestación de servicios relacionados con las penas de trabajo de utilidad pública por entidades no pertenecientes al sector público, como Serco, es contraria a lo dispuesto en el Convenio núm. 29, y que seguirán cometiendo infracciones en caso de que el Gobierno adjudique contratos a entidades del sector privado, por los siguientes motivos:
- a) El trabajo se exige a un individuo bajo la amenaza de una pena y dicho individuo no se ha ofrecido voluntariamente para realizarlo
19. Las organizaciones querellantes opinan que los dos elementos contenidos en la definición de «trabajo forzoso» que figura en el artículo 2, párrafo 1 del Convenio son aplicables a las penas de trabajo de utilidad pública. En primer lugar, el trabajo efectuado por los infractores se exige bajo la amenaza de una pena, puesto que la única alternativa a la imposición de la orden judicial es otra sanción penal. Lo mismo ocurre si el infractor incumple, sin causa justificada, cualquiera de las disposiciones estipuladas en la orden judicial. En segundo lugar, no hay consentimiento a la imposición de la pena de trabajo de utilidad pública, puesto que el infractor no se ofrece voluntariamente para efectuarlo. Además, habida cuenta de que la alternativa es una sanción y de que el trabajo realizado no está remunerado, las condiciones de trabajo no son comparables a las de una relación laboral libre, es decir que el trabajador no puede dar libremente su consentimiento. En ese

sentido, las organizaciones querellantes citan a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), que, en su Estudio General de 2007, señaló que, para que no sea considerado como una forma de trabajo forzoso, el trabajo exigido como trabajo comunitario debe cumplir las dos condiciones que se establecen en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio. Con arreglo a dicha disposición, el trabajo forzoso no comprende: «cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio 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»².

b) El trabajo no se lleva a cabo bajo la supervisión y el control de una autoridad pública

20. En referencia al Estudio General de 2007, las organizaciones querellantes observan que al exigir que una autoridad pública controle y supervise la labor efectuada por los infractores, el Convenio trata de impedir que no sean otras entidades ajenas a las autoridades públicas las que determinen las condiciones bajo las cuales los reclusos llevan a cabo los trabajos. Con arreglo a la propuesta del Gobierno del Reino Unido, los infractores condenados a cumplir una pena de trabajo de utilidad pública acometerán dichos trabajos bajo la supervisión y el control de entidades privadas seleccionadas como proveedores, y no bajo el control de una entidad pública. Es el caso del contrato adjudicado a Serco en Londres, en cuyo marco la asignación inicial de una colocación, la iniciación en la tarea y la supervisión y el control diarios del trabajo corren a cargo de Serco, en el caso de las colocaciones del nivel uno. Así, incumbe a los empleados de Serco determinar si los infractores han cumplido o no la orden judicial. En el contrato de Londres, la función del personal de LPT se limita a la evaluación inicial del trabajo comunitario y a tomar medidas en caso de que Serco señale que el infractor ha incumplido las normas.

21. A ese respecto, las organizaciones querellantes señalan que la función de los tribunales se limita a especificar el número de horas que deben trabajarse y a volver a dictar una sentencia en caso de incumplimiento de las normas por parte del infractor. Los tribunales no determinan la naturaleza del trabajo ni supervisan las condiciones del trabajo en sí. Así, resulta inconcebible que la función de los tribunales equivalga a las tareas de «supervisión y control». La situación es la misma con respecto al NOMS, cuya función se limita a ponerse en contacto con la dirección de Serco, pero no a supervisar ni controlar la ejecución de los trabajos por parte de los infractores condenados a penas de trabajo de utilidad pública. Aunque el NOMS conserva la facultad de controlar la ejecución del contrato por el proveedor, dicha tarea de control no equivale a supervisar y controlar los trabajos que llevan a cabo los infractores.

c) La persona es contratada o puesta a disposición de particulares, empresas o personas jurídicas de carácter privado

22. Las organizaciones querellantes consideran que cuando un proveedor de servicios del sector privado, como Serco, se encarga de la labor relativa a las penas de trabajo de utilidad pública, los infractores quedan «a disposición de particulares, empresas o personas jurídicas de carácter privado» en el sentido del artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio, lo que constituye un motivo más para justificar por qué la excepción prevista en dicho artículo es inaplicable. Las organizaciones querellantes se remiten a los párrafos 125 y 126 del Estudio General de 2007, en los que la Comisión de Expertos examina las sentencias

² «Erradicar el trabajo forzoso», Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, 2007, párrafo 125.

de prestación de trabajo comunitario a la luz de la excepción prevista en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio. Cuando la legislación por la que se instituye el trabajo comunitario prevé que el trabajo pueda efectuarse por cuenta de una entidad distinta a una entidad pública, la Comisión de Expertos «vela entonces por que concurren dos elementos: por una parte, que la persona condenada consienta formalmente en cumplir la pena de prestación de trabajo de utilidad pública y, por otra, que las modalidades de realización de ese trabajo estén suficientemente definidas y controladas para garantizar que el trabajo realizado sea, efectivamente, de utilidad pública, y que las entidades para las cuales se efectúe no tengan fines de lucro». También se cerciora de que el trabajo sea «realmente de utilidad pública», en relación a si el trabajo se lleva a cabo en beneficio de organizaciones sin fines de lucro; a las modalidades de ejecución del trabajo, y al control por el sistema judicial del trabajo efectuado. Las organizaciones querellantes señalan a ese respecto que, además del precio que el NOMS debe abonar por el contrato, las entidades del sector privado pueden generar ingresos con el trabajo efectuado por las personas condenadas a penas de trabajo de utilidad pública. En consecuencia, las organizaciones querellantes opinan que los casos en que se designa a proveedores del sector privado, como Serco en Londres, para gestionar y supervisar las penas de trabajo de utilidad pública no entran en el ámbito de la excepción al trabajo forzoso prevista en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio, puesto que la ausencia de consentimiento es clara; no se dan las garantías que la Comisión de Expertos requiere con respecto a la prestación de trabajo comunitario para entidades del sector privado; no se exige que el trabajo tenga utilidad pública, y, por último, la entidad en beneficio de la cual se efectúa el trabajo es, en el caso de los proveedores del sector privado, una empresa con fines de lucro. Por todos estos motivos, se desprende que una persona condenada que efectúe un trabajo no remunerado para una empresa del sector privado quedará a disposición de una compañía de carácter privado en el sentido del artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio.

23. En conclusión, las organizaciones querellantes piden que la OIT declare que el Reino Unido ha incumplido el Convenio núm. 29, en la medida en que ha transferido la supervisión y el control de las penas de trabajo de utilidad pública a proveedores del sector privado (en particular, a Serco, en Londres).

B. Respuesta del Gobierno

24. En su respuesta de fecha 30 de abril de 2015, el Gobierno indica que la pena de trabajo de utilidad pública pretende ser a la vez penal y de reinserción. Su objeto es restaurar la justicia exigiendo a los infractores que efectúen un trabajo en favor de la comunidad en la que viven. Los proyectos de trabajo más comunes suelen consistir en eliminar grafitis y recoger desechos, prestar apoyo a organizaciones benéficas para personas sin hogar y de salud y pintar centros comunitarios. Este tipo de sanciones tiene también por objeto rehabilitar a los infractores desarrollando sus competencias profesionales e inculcándoles el sentido de autodisciplina. Según el Gobierno, muchos ex delincuentes encuentran trabajo gracias a la experiencia y competencias que han adquirido durante el cumplimiento de una pena de trabajo de utilidad pública. La prestación cotidiana de servicios de libertad vigilada se ha subcontratado siguiendo un procedimiento abierto de licitación conforme a la legislación de la Unión Europea. La finalidad de dicha reforma era reducir la reincidencia, aumentar la seguridad de las comunidades y ofrecer a los contribuyentes un uso óptimo de los recursos. Mediante este tipo de contratos se incentiva a los proveedores de tales servicios a reducir los índices de reincidencia, puesto que una parte de los honorarios que recibirán no está garantizada, sino que se les pagará en función de los resultados que obtengan. Cada año, los tribunales de Inglaterra y Gales imponen unos 7 millones de horas de trabajo de utilidad pública. Así, es fundamental que los trabajos se acometan sin dilación y que la ejecución de las penas se gestione adecuadamente.

25. El Gobierno se remite a los argumentos presentados por las organizaciones querellantes, que concluyen que las nuevas disposiciones vulneran el Convenio núm. 29, y considera que la reclamación debería desestimarse por los siguientes motivos: si bien las penas de trabajo de utilidad pública constituyen, a primera vista, trabajo forzoso, es aplicable la excepción prevista en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio con respecto a las condenas pronunciadas por sentencia judicial: i) el contratista es una autoridad pública; ii) la labor del contratista y la prestación de trabajo de utilidad pública se realizan bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas, y iii) el individuo al que se le exige el trabajo no es cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.
26. El Gobierno observa que las organizaciones querellantes no alegan que los infractores hayan sido tratados injustamente como consecuencia del procedimiento abierto de licitación. Tampoco hablan en nombre de los infractores sometidos a trabajo forzoso, sino que están utilizando el procedimiento de reclamación de la OIT como un medio para oponerse a toda participación del sector privado en la prestación de servicios de libertad vigilada.

El Convenio

27. En referencia al artículo 1 del Convenio, que establece la obligación de suprimir el empleo del trabajo forzoso en todas sus formas, el Gobierno señala que el Convenio, adoptado en 1930, fue concebido para que los individuos pudieran conservar la capacidad de decidir donde ofrecer su trabajo para generar ingresos a cambio de su esfuerzo. El Gobierno hace referencia asimismo a la definición de trabajo forzoso que figura en el artículo 2, párrafo 1 del Convenio, así como a los cinco tipos de trabajo obligatorio que se excluyen de dicha definición. En relación con el trabajo impuesto a las personas condenadas (la excepción se prevé en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio), el Gobierno observa que el Convenio reconoce que la posibilidad de exigir a un infractor que efectúe un trabajo de utilidad pública constituye una parte importante de la política de imposición de sanciones penales. No obstante, el Convenio establece dos condiciones a fin de impedir que se cometan abusos. Según el Gobierno, el Convenio no prohíbe que se recurra a entidades del sector privado para la gestión cotidiana de las penas de trabajo de utilidad pública, pero exige que se efectúe bajo «la vigilancia y el control de las autoridades públicas» y que el individuo al que se exija el trabajo «no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado».

Legislación nacional

28. En virtud de la Ley de Justicia Penal de 2003, podrán imponerse penas de trabajo de utilidad pública a personas mayores de 18 años, a quienes podrá exigírseles que trabajen entre 20 y 300 horas en un período de doce meses. Cuando se impone una pena de trabajo de utilidad pública, incumbe al funcionario responsable adoptar todas las disposiciones necesarias en relación con los requisitos establecidos y procurar que el infractor cumpla tales requisitos. El funcionario responsable debe ser un empleado de un proveedor de servicios de libertad vigilada³. Con arreglo a la Ley de Administración de Penas de 2007, el objeto de las sentencias de libertad vigilada es, entre otros, la supervisión y rehabilitación de las personas acusadas o condenadas por un delito. El Secretario de Estado tiene facultad para contratar a un tercero para la prestación de servicios de libertad vigilada. No obstante, cuando tales servicios se refieran a la prestación de asistencia a los tribunales para determinar la sentencia adecuada que deberá dictarse, el contrato sólo podrá

³ Artículos 177, 190, 197 y 198 de la Ley de Justicia Penal.

establecerse con la autoridad de libertad vigilada u otro organismo público. El Secretario de Estado ejerce un grado de control con respecto a la designación del funcionario responsable, aun cuando se trate de un empleado del contratista, puesto que incumbe a dicho órgano autorizar su designación, ya sea directa o indirectamente.

Disposiciones vigentes

29. El Gobierno ha tomado nota de que, en su reclamación, las organizaciones querellantes se han centrado en el contrato establecido con carácter experimental con Serco en Londres, y señala que ese proyecto ha dejado de aplicarse, a consecuencia de las reformas más amplias mencionadas *supra*. El Gobierno considera que no era necesario definir los pormenores del contrato con Serco, dado que en lo fundamental no difieren de las disposiciones que actualmente se aplican en Inglaterra y Gales, y que son las siguientes:

- las penas de trabajo de utilidad pública se cumplen en el marco de un contrato establecido con una serie de centros de rehabilitación comunitaria (*Community Rehabilitation Companies*, CRC) que, además de prestar servicios relativos al cumplimiento de ese tipo de penas, supervisan la ejecución de otro tipo de sentencias de prestación social sustitutoria;
- los CRC pueden tener carácter privado, pero llevan a cabo funciones públicas, es decir que están sujetos al derecho público y administrativo así como a sus obligaciones contractuales con el Secretario de Estado;
- en los contratos se establece que los CRC deben prestar servicios relativos a las penas de trabajo de utilidad pública; que el trabajo debe tener al mismo tiempo carácter prescriptivo y de reinserción, de suerte que sirva para ayudar al infractor a reintegrarse en la sociedad; que los infractores deben recibir un trato justo y digno para que experimenten un cambio positivo en sus vidas; que los CRC ejercen funciones públicas y, por ello, deben cumplir la Ley de Derechos Humanos de 1998 y las obligaciones del sector público previstas en la Ley de Igualdad de 2010; y que debe garantizarse que los contratos se someterán a auditorías y se preverán medidas contra el incumplimiento de los mismos.

¿Se trata de trabajo forzoso u obligatorio según se define en el artículo 2, párrafo 1 del Convenio?

30. El Gobierno reconoce que las penas de trabajo de utilidad pública entrañan la ejecución de un trabajo que no es voluntario y que, de no efectuarse, puede dar lugar a una sanción. Sin embargo, la naturaleza del trabajo es totalmente diferente a la del trabajo forzoso que se contempla en el Convenio. El infractor tiene acceso pleno y libre al mercado de trabajo. Las condiciones de prestación de trabajos no remunerados están concebidas para que dichos trabajos sean compatibles con los empleos a tiempo completo y para que no interfieran con los empleos remunerados. No se utiliza al infractor como mano de obra cautiva. La pena de trabajo de utilidad pública se impone únicamente si el tribunal considera que el infractor es una persona con las competencias adecuadas para efectuar esa labor, teniendo en cuenta sus circunstancias y siguiendo las orientaciones de un funcionario público encargado del cumplimiento de la sentencia. Como alternativa a la prisión, la pena de trabajo de utilidad pública es una sanción más barata y es más eficaz para rehabilitar al infractor y mejorar su conducta, puesto que se le inculca una ética del trabajo, se le proporciona experiencia y competencias laborales y se le permite reparar a la comunidad el daño causado por su conducta delictiva.

¿Entran las penas de trabajo de utilidad pública en el ámbito de la excepción prevista en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio?

31. El Gobierno señala que se cumplen los tres requisitos acumulativos previstos en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio. En primer lugar, las penas de trabajo de utilidad pública sólo pueden imponerse a raíz de una condena pronunciada por sentencia judicial. En segundo lugar, los CRC ejercen funciones públicas y son autoridades públicas, en la medida en que gestionan la ejecución de las penas. Además, el trabajo se efectúa bajo la supervisión y el control del Secretario de Estado y los tribunales. En tercer lugar, los infractores no son cedidos o puestos a disposición de empresas privadas.
- a) Condena pronunciada por sentencia judicial
32. El Gobierno señala que las organizaciones querellantes no cuestionan este requisito.
- b) Autoridades públicas
33. Según el Gobierno, el requisito relativo a las autoridades públicas previsto en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio tiene por objeto asegurar que las condiciones de trabajo sean aceptables y que se pueda exigir responsabilidades a una autoridad pública con respecto al tratamiento de los reclusos, ya sea por medios judiciales o mediante control parlamentario. Cuando supervisan a los infractores, los CRC tienen categoría de autoridades públicas, puesto que efectúan funciones públicas en nombre del Estado, en la legislación se reconoce y establece su condición de autoridades públicas, y su actuación se somete además a la competencia de los tribunales. Los tribunales examinan la actuación de dichas empresas para asegurar que sea razonable, legal y equitativa. Así, los infractores que no reciban un trato apropiado podrán presentar una demanda contra el CRC y obtener una reparación por decisión de los tribunales administrativos para poner fin al posible maltrato. Los infractores podrán asimismo presentar quejas ante el *Ombudsman* y obtener reparación o solicitar al tribunal penal que haya dictado la sentencia que modifique o incluso revoque la orden judicial.
34. Los CRC también son objeto de una inspección regular a cargo del organismo de inspección de libertad vigilada (*Her Majesty's Inspectorate of Probation*, HMIP), que controla la prestación de servicios por parte del servicio nacional de libertad vigilada (*National Probation Service*) y de los proveedores. El Parlamento supervisa y publica las conclusiones del HMIP mediante la comisión parlamentaria de justicia (*Justice Select Committee*), que garantiza que los Ministros rindan cuentas con respecto a los servicios de libertad vigilada que se hayan prestado por cuenta de su Ministerio. Como cualquier otra autoridad pública encargada del cumplimiento de sanciones penales, los CRC están sujetos a la estricta supervisión del Secretario de Estado, los tribunales, el *Ombudsman* y el HMIP. El Convenio tiene por objeto asegurar que el trabajo forzoso esté gestionado por autoridades públicas, de suerte que exista un control jurídico y que las quejas se tramiten eficazmente. Los CRC cumplen dichos requisitos.
- c) Vigilancia y control
35. El Gobierno hace referencia a las indicaciones que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ofrece en el párrafo 53 del Estudio General de 2007 en relación con el significado y la aplicación de la «vigilancia y el control» previstos en el artículo 2, párrafo 2, c) del Convenio. Basándose en dichas indicaciones, el Gobierno explica que el Secretario de Estado establece los deberes y las obligaciones de los CRC en los pliegos de condiciones del contrato, de carácter muy detallado y prescriptivo, y ejerce un estricto control sobre dichas empresas. En un anexo del contrato se precisan las tareas

que el CRC debe efectuar cuando se impone una pena de trabajo de utilidad pública. Dichos pliegos abarcan todos los aspectos de la prestación de trabajo de utilidad pública, a saber: la entrevista personal con el infractor; la elaboración de un plan de ejecución de la pena razonable y proporcionado; la evaluación de la vulnerabilidad del infractor; la asignación de una tarea que sea útil para la comunidad, y, por último, el establecimiento de un plazo para emprender el trabajo. Por consiguiente, la función del CRC está muy bien delimitada. Además, dichas empresas deben presentar regularmente información detallada al Secretario de Estado para garantizar que se estén cumpliendo los requisitos establecidos. En caso de observarse cualquier incumplimiento significativo, el Secretario de Estado podrá exigir un plan de medidas correctivas. De no subsanarse el incumplimiento, o en caso de incumplimiento grave, podría rescindirse el contrato.

d) **Cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado**

- 36.** El Gobierno señala que, aunque la Comisión de Expertos ha adoptado un enfoque estricto en la aplicación de esta cláusula a la privatización de las cárceles, se ha mostrado más laxa en lo relativo al trabajo de utilidad pública, en parte porque los infractores no han sido encarcelados y también porque tienen pleno acceso al empleo que elijan. Según el Gobierno, la finalidad del requisito de que el infractor no sea «cedido o puesto a disposición de» es asegurar que los beneficios que produzca el trabajo no se destinen a una entidad privada a los fines de su propio lucro. Se considera que el trabajador ha sido puesto a disposición de la entidad privada cuando ésta obtiene beneficios del trabajo no remunerado. Si, tras efectuar el debido análisis, se concluye que el trabajo es útil para la comunidad y no se ha hecho con fines de lucro para la empresa, se entenderá que el trabajador no ha sido cedido o puesto a disposición de una empresa privada.
- 37.** Todo trabajo realizado en el marco de una pena de trabajo de utilidad pública se gestiona cuidadosamente para que sea llevado a cabo en interés público y no con fines de lucro privado. El contrato establece una serie de garantías para asegurar, entre otras cosas, que el trabajo redunde en beneficio de las comunidades locales gracias a la ejecución de tareas que, de otro modo, no se acometerían, como por ejemplo, eliminar grafitis o recoger desechos y desbrozar zonas cubiertas de maleza. Además, los ingresos se reinvierten en la prestación de estos servicios y el Secretario de Estado recibe toda la información relativa a la utilización de los ingresos generados. En consecuencia, los CRC podrán obtener un beneficio en el marco del contrato general de vigilancia a los infractores, pero en el contrato se especifica claramente que no deberían obtener beneficios de la parte correspondiente al trabajo no remunerado. Se han establecido garantías rigurosas para asegurar el pleno cumplimiento de dichos requisitos.

Conclusión

- 38.** El Gobierno señala que el plan adoptado por el Reino Unido con respecto a las penas de trabajo de utilidad pública se ha concebido de forma que se cumpla el Convenio. En ese sentido, los CRC ejecutan funciones públicas y son organismos públicos. La labor que llevan a cabo es limitada y está controlada y sujeta a estrictas disposiciones de supervisión. Además, la ejecución del trabajo no remunerado no tiene fines lucrativos, puesto que los beneficios que produce se reinvierten en la prestación del servicio, en lugar de utilizarse con fines de lucro privado. El Gobierno destaca que el objeto del litigio con las organizaciones querellantes es la conveniencia o no de que el sector privado participe en la ejecución de las penas de trabajo de utilidad pública. El Gobierno considera que el Convenio no impide la subcontratación de la prestación cotidiana de los servicios relativos a las penas de trabajo de utilidad pública a una empresa privada, siempre que tales servicios estén sometidos a una vigilancia y un control rigurosos y que el trabajo no

remunerado no tenga fines de lucro privado. En consecuencia, el Gobierno considera que la reclamación es infundada.

Conclusiones del Comité

39. El Comité observa que las organizaciones querellantes hacen referencia al contrato con Serco, pero el Gobierno no facilita información al respecto, en la medida en que dicho contrato era de carácter experimental y ha dejado de aplicarse.
40. El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes consideran que la subcontratación de la supervisión, el control y la ejecución de las «penas de trabajo de utilidad pública» a entidades del sector privado viola el Convenio núm. 29. Declaran que el trabajo exigido en virtud de esas sentencias judiciales constituye trabajo forzoso en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio, puesto que es un trabajo exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y que dicho individuo no se ha ofrecido voluntariamente para realizarlo. Además, la pena de trabajo de utilidad pública no figura entre las excepciones previstas en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio. Si bien se trata de un trabajo exigido en cumplimiento de una condena pronunciada por sentencia judicial, no se efectúa bajo la vigilancia o el control de una autoridad pública y actualmente las personas condenadas a esas penas son contratadas por empresas privadas o puestas a su disposición. Por su parte, el Gobierno considera que, si bien las penas de trabajo de utilidad pública constituyen, a primera vista, trabajo forzoso en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio, se aplica la excepción prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio con respecto a las condenas penales: el contratista ejerce funciones públicas en nombre del Estado y, como tal, es considerado autoridad pública con arreglo a la legislación; el trabajo del contratista y las penas de trabajo de utilidad pública se someten a la vigilancia y control de las autoridades públicas; y ningún individuo es cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.
41. El Comité observa que, en los párrafos 123 a 128 del Estudio General de 2007, la Comisión de Expertos examinó las repercusiones que las penas de trabajo de utilidad pública podrían tener en la aplicación del Convenio núm. 29⁴.

⁴ Los párrafos 125 a 128 disponen lo siguiente:

125. La incidencia que la pena de prestación de trabajo de utilidad pública puede tener en la aplicación del Convenio debe examinarse a la luz de la excepción prevista en el párrafo 2, c), del Convenio. En virtud del mismo, no se considera trabajo forzoso «cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que éste trabajo o servicio 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 consiguiente, para no ser considerado como una forma de trabajo forzoso, el trabajo exigido en cumplimiento de la pena de prestación de trabajo de utilidad pública debe reunir las dos condiciones establecidas en esa disposición del Convenio. La primera de ellas no suele generar dificultad alguna, ya que en las legislaciones que la Comisión ha examinado la pena de prestación de trabajo de utilidad pública es una sanción penal que sólo una instancia jurisdiccional puede imponer. También se cumple la segunda condición, prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio, cuando la prestación de trabajo de utilidad pública se realiza en beneficio del Estado y entidades que lo integran (administraciones, colectividades territoriales, servicios públicos, establecimientos públicos, etc.). Cuando se reúnen esas dos condiciones, la pena de prestación de trabajo de utilidad pública entra en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el Convenio y no requiere comentarios de la Comisión.

126. La situación es distinta cuando la legislación por la que se instituye la pena prevé que la prestación de trabajo de utilidad pública que debe realizar el condenado puede efectuarse por cuenta de una entidad distinta de una persona jurídica de derecho público. Ahora bien, resulta que en la inmensa mayoría de las legislaciones examinadas la prestación de trabajo de utilidad pública también puede

42. El Comité observa que el trabajo impuesto a los infractores condenados a penas de trabajo de utilidad pública corresponde a la definición general del trabajo forzoso de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio, en la medida en que los infractores realizan ese trabajo bajo la amenaza de una pena y sin haberse ofrecido voluntariamente para realizarlo. Tanto las organizaciones querellantes como el Gobierno están de acuerdo sobre este punto. Por consiguiente, es necesario determinar si este trabajo constituye una excepción al trabajo forzoso en el sentido del Convenio.
43. Tanto las organizaciones querellantes como el Gobierno han considerado que la incidencia de la pena de trabajo de utilidad pública en la aplicación del Convenio debe examinarse a la luz de la excepción prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio. En virtud del mismo, no se considera trabajo forzoso «cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio 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 consiguiente, para no ser considerado como una forma de trabajo forzoso, el trabajo exigido en cumplimiento de la pena de trabajo de utilidad pública debe reunir las tres condiciones establecidas en esa disposición del Convenio. Estas condiciones y garantías se refieren tanto al fundamento de la obligación de trabajar — una condena pronunciada por sentencia judicial — como a las modalidades que rigen la utilización del trabajo obligatorio.
44. La primera condición prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio se refiere a «una condena pronunciada por sentencia judicial». El Comité observa a este respecto que tanto las organizaciones querellantes como el Gobierno mencionan el artículo 177 de la Ley de Justicia Penal de 2003 (*Criminal Justice Act 2003*, CJA). De conformidad con esta disposición, al dictar una condena, el tribunal puede ordenar que se imponga al infractor

realizarse en beneficio de personas jurídicas de derecho privado, como asociaciones u otras instituciones sin fines de lucro. La Comisión vela entonces por que concurren dos elementos: por una parte, que la persona condenada consienta formalmente en cumplir la pena de prestación de trabajo de utilidad pública y, por otra parte, que las modalidades de realización de ese trabajo estén suficientemente definidas y controladas para garantizar que el trabajo realizado sea, efectivamente, de utilidad pública y que las entidades para las cuales se efectúe, no tengan fines de lucro.

127. El consentimiento de la persona condenada a la pena de prestación de trabajo de utilidad pública suele venir garantizado por la legislación. La pena de prestación de trabajo de utilidad pública permite a las jurisdicciones sancionar a determinados delincuentes sin enviarlos a la cárcel, pues consiste en la realización de obras destinadas en cierta medida a reparar el perjuicio causado a la sociedad por el delito cometido. En vista del objetivo perseguido, se ha considerado en general deseable que la persona condenada consienta formalmente en realizar un trabajo de ese tipo. Así pues, las legislaciones examinadas prevén, por ejemplo, la presencia obligatoria del condenado en el momento de pronunciarse la pena, la obtención de su acuerdo, la posibilidad para el condenado de solicitar esa pena alternativa o, al contrario, de rechazarla. Sólo en pocas ocasiones la Comisión se ha visto obligada a pedir a los gobiernos que indiquen si la persona condenada consentía o no en cumplir esa pena o que especificasen la manera en que se emitió dicho consentimiento.

128. Según se indicó anteriormente, la legislación permite en la mayoría de los casos que, aparte de realizarse para el Estado e instituciones públicas, el trabajo de utilidad pública se efectúe también en beneficio de personas jurídicas de derecho privado, como asociaciones o instituciones sin fines de lucro. En esos casos, la Comisión se cerciora de que el trabajo realizado en esas asociaciones e instituciones es realmente de utilidad pública. Se trata de examinar si el trabajo beneficia realmente a la comunidad o si las asociaciones por cuya cuenta se realiza no tienen fines de lucro. La legislación puede prever expresamente que la asociación para la cual se efectúa el trabajo no debe tener fines de lucro, o que la realización de las obras no debe subordinarse a la búsqueda de un interés económico. Varios elementos garantizan, por su índole, que el trabajo se dirige efectivamente a su objetivo inicial: las modalidades en que se realiza; el control efectuado por el sistema judicial respecto de las condiciones de cumplimiento de la condena y los criterios utilizados por la autoridad judicial a fin de habilitar a las asociaciones para facilitar un trabajo a las personas condenadas a la pena de prestación de trabajo de utilidad pública. Para perfilar su examen de la situación en un país, la Comisión también tendrá que solicitar a los gobiernos la lista de las asociaciones o instituciones habilitadas y ejemplos de los trabajos realizados en cumplimiento de la pena de prestación de trabajo de utilidad pública.

una pena de trabajo de utilidad pública. En consecuencia, el Comité observa que una pena de trabajo de utilidad pública constituye una sanción penal impuesta por un tribunal cuando la persona considerada es declarada culpable de un delito.

45. De conformidad con la segunda condición prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio, el trabajo impuesto debe ser realizado bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas. A este respecto, el Comité observa que las organizaciones querellantes declaran que, en el marco del proceso de subcontratación de los servicios de libertad vigilada a proveedores del sector privado, la supervisión y ejecución de la condena incumben al proveedor, que tiene la responsabilidad de vigilar a los infractores en los proyectos de trabajo; evaluar y gestionar los proyectos; evaluar a los infractores; planificar la ejecución de las penas y, por último, gestionar los procedimientos de aplicación y de incumplimiento. Las organizaciones querellantes consideran que, en este momento, las autoridades de libertad vigilada (entidad pública denominada *Probation Trust*) cumplen una función muy limitada en relación con los aspectos prácticos de la aplicación de las penas de trabajo de utilidad pública, sólo intervienen en las evaluaciones del trabajo comunitario y en caso de que el proveedor señale que el infractor ha incumplido las normas. Lo mismo ocurre con la administración penitenciaria (*National Offender Management Service, NOMS*) cuya función se limita al control de la ejecución del contrato por el proveedor y no incluye ni la supervisión ni el control de los trabajos realizados por los infractores. El Gobierno, por su parte, considera que, si bien los CRC pueden ser de titularidad privada, cumplen funciones públicas en nombre del Estado, y, como tales, en la legislación se reconoce su condición de autoridad pública y quedan sujetos al control judicial y a las reclamaciones que los infractores puedan presentar al *Ombudsman*. La función de los proveedores está muy bien delimitada: sus obligaciones y atribuciones se definen de manera sumamente prescriptiva y detallada en el pliego de condiciones del contrato establecido por el Secretario de Estado, el cual ejerce un control sobre los proveedores. Dichas condiciones abarcan todos los aspectos de las penas de trabajo de utilidad pública como, por ejemplo, la entrevista personal con el infractor, la elaboración de un plan de ejecución de la pena, la evaluación de la vulnerabilidad del infractor, la asignación del trabajo, y la fijación de un plazo para el inicio del trabajo.
46. El Comité toma nota de que las disposiciones vigentes permiten que el Secretario de Estado celebre acuerdos contractuales con los centros de rehabilitación comunitaria (CRC) de propiedad privada para la ejecución de las penas de trabajo de utilidad pública. El Comité observa, a partir de la información suministrada, que en virtud de estos acuerdos los proveedores privados participan directamente en todos los aspectos prácticos relacionados con la asignación, gestión, evaluación y supervisión del trabajo obligatorio de los infractores. En consecuencia, las entidades privadas supervisan directamente el trabajo diario realizado por los infractores. No obstante, el Comité toma nota de que el Gobierno ha establecido una serie de garantías relativas al papel y el funcionamiento de los proveedores privados. Sus obligaciones se definen de manera detallada: el Secretario de Estado ejerce un control sobre ellos y éstos se rigen por el derecho público y están sujetos a la competencia de los tribunales. El Comité observa que, si bien los infractores que cumplen una pena de trabajo de utilidad pública no se encuentran más bajo la supervisión directa de las entidades públicas en virtud de las nuevas disposiciones aplicables, las autoridades públicas, a través del Secretario de Estado y los tribunales, supervisan y ejercen un control sobre estas entidades, tanto en la legislación como en la práctica. El Comité reconoce que dichas entidades privadas desempeñan funciones públicas en nombre del Estado, y, como tales, en la legislación se reconoce su condición de autoridad pública y quedan sujetas al control judicial. ***El Comité recomienda a este respecto que el Gobierno siga velando por que las autoridades públicas ejerzan dicho control y supervisión de manera adecuada y cautelosa y, como indica el Gobierno, por que los infractores puedan acceder efectivamente a los mecanismos públicos de presentación de quejas.***

47. La última condición prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio exige que los infractores no «sean cedidos o puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado». Las organizaciones querellantes consideran que, cuando se nombra a un proveedor del sector privado para gestionar y supervisar el trabajo relacionado con las penas de trabajo de utilidad pública, los infractores son «puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado». Los proveedores privados no son organismos sin fines de lucro y se los incita a generar ingresos a partir del trabajo realizado por los infractores en el marco de las penas de trabajo de utilidad pública. A su vez, el Gobierno considera que, si bien los proveedores privados pueden beneficiarse del contrato general establecido para supervisar a los infractores, en el contrato se indica explícitamente que no deberían obtener ningún beneficio de la parte correspondiente al trabajo no remunerado. El Gobierno señala que el trabajo llevado a cabo en virtud de una pena de trabajo de utilidad pública se gestiona de manera de garantizar el interés público y no se efectúa para beneficio privado. En consecuencia, el Gobierno hace hincapié en que, en realidad, el trabajador no es cedido ni puesto a disposición de una entidad privada.
48. Si bien observa que las nuevas disposiciones permiten que los proveedores privados participen directamente en la ejecución de las penas de trabajo de utilidad pública, el Comité reconoce que los infractores no son directamente contratados por los proveedores privados, sino que son cedidos a éstos para realizar actividades, y que los proveedores privados no son los beneficiarios del producto del trabajo realizado por los infractores. Sin embargo, habida cuenta de la participación de entidades privadas en el proceso, el Comité considera que es necesario que existan garantías en lo que respecta al seguimiento de las condiciones de realización del trabajo a los efectos de garantizar que el trabajo efectuado sea de interés general, y que la entidad para la que se realiza el trabajo no esté subordinada a la búsqueda de un interés económico.
49. En lo referente a que el trabajo sea de utilidad pública, el Comité recuerda que, refiriéndose al Memorando de la OIT sobre el trabajo penitenciario, la Comisión de Expertos señaló en su Estudio General de 2007 que la excepción prevista en el Convenio para el trabajo penitenciario servía el interés general de la sociedad. Este interés puede ser directo cuando la fuerza de trabajo se utiliza en el sector de las actividades públicas, o indirecto cuando tiene por objeto la reinserción de los infractores⁵. Además, aludiendo específicamente al trabajo de utilidad pública, la Comisión de Expertos recordó también que:

... la legislación permite en la mayoría de los casos que, aparte de realizarse para el Estado e instituciones públicas, el trabajo de utilidad pública se efectúe también en beneficio de personas jurídicas de derecho privado, como asociaciones o instituciones sin fines de lucro. En esos casos, la Comisión se cerciora de que el trabajo realizado en esas asociaciones e instituciones es realmente de utilidad pública. Se trata de examinar si el trabajo beneficia realmente a la comunidad o si las asociaciones por cuya cuenta se realiza no tienen fines de lucro. La legislación puede prever expresamente que la asociación para la cual se efectúa el trabajo no debe tener fines de lucro, o que la realización de las obras no debe subordinarse a la búsqueda de un interés económico⁶.

A este respecto, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, el contrato de trabajo de utilidad pública exige que el proyecto de trabajo propuesto no reemplace un empleo remunerado, sino que aporte un valor añadido a las comunidades locales mediante el desempeño de tareas que de otro modo no se llevarían a cabo. Además, el Comité toma nota de que las penas de trabajo de utilidad pública tienen por objeto la reinserción de los infractores mediante la adquisición de competencias profesionales y la obtención de un

⁵ Estudio General de 2007, párrafo 49.

⁶ *Ibíd.*, párrafo 128.

empleo gracias a la experiencia y las competencias adquiridas mientras realizaban el trabajo de utilidad pública. El Comité observa que, según las informaciones proporcionadas, el trabajo realizado por los infractores en virtud de una pena de trabajo de utilidad pública se lleva a cabo en el interés general de la comunidad. ***En consecuencia, el Comité alienta al Gobierno a que siga velando por que existan todas las garantías necesarias a fin de asegurar que el trabajo realizado en virtud de las penas de trabajo de utilidad pública sea verdaderamente de interés general y no esté subordinado a la búsqueda de un interés económico.***

- 50.** Por otra parte, el Comité indica que con las informaciones de que dispone no puede llegar a la conclusión de que las entidades que se benefician de este trabajo son entidades con fines de lucro. Sin embargo, el Comité observa que se alienta a los proveedores privados (CRC) a generar ingresos y que en el contrato se exige que todos los ingresos se reinviertan en la prestación de servicios y en la mejora de la prestación de dichos servicios. ***En consecuencia, el Comité considera que el Gobierno debería seguir controlando cuidadosamente el funcionamiento del sistema a fin de asegurarse de que los proveedores privados sólo perciban lo estipulado en los términos financieros del contrato que han concertado y no obtengan ningún beneficio del trabajo de utilidad pública realizado por los infractores, puesto que el valor generado por el trabajo impuesto a las personas condenadas debería entregarse a la comunidad.***
- 51.** Por último, el Comité recuerda que la Comisión de Expertos indicó en su Estudio General de 2007 que cuando se cumplen las dos condiciones previstas en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio «la pena de prestación de trabajo de utilidad pública entra en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el Convenio y no requiere comentarios de la Comisión. La situación es distinta cuando la legislación por la que se instituye la pena prevé que la prestación de trabajo de utilidad pública que debe realizar el condenado puede efectuarse por cuenta de una entidad distinta de una persona jurídica de derecho público». En tal situación, «la Comisión vela entonces por que concurren dos elementos: por una parte, que la persona condenada consienta formalmente en cumplir la pena de prestación de trabajo de utilidad pública y, por otra parte, que las modalidades de realización de ese trabajo estén suficientemente definidas y controladas para garantizar que el trabajo realizado sea, efectivamente, de utilidad pública y que las entidades para las cuales se efectúe, no tengan fines de lucro»⁷. El Comité observa que, en virtud de la Ley de Justicia Penal de 2003, las penas de trabajo de utilidad pública pueden imponerse sin el consentimiento de los infractores. ***En consecuencia, es esencial que las disposiciones existentes relativas a la función que corresponde a los proveedores privados respecto de la ejecución de las penas de trabajo de utilidad pública no den lugar a que los proveedores privados coloquen a los infractores en entidades con fines de lucro con objeto de realizar un trabajo obligatorio que esté subordinado a la búsqueda de un interés económico.***

Recomendaciones del Comité

- 52.** ***En vista de las conclusiones que se presentan en los párrafos 39 a 51 supra acerca de los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda que el Consejo de Administración:***
- a) apruebe el presente informe;***

⁷ *Ibíd.*, párrafos 125 a 127.

-
- b) *solicite al Gobierno que, a fin de seguir garantizando que el trabajo impuesto a las personas condenadas a penas de trabajo de utilidad pública se limite a la excepción a la prohibición de trabajo forzoso prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio, tome en consideración las medidas solicitadas en los párrafos 46, 49, 50 y 51;*
- c) *invite al Gobierno a que suministre información acerca de las recomendaciones formuladas por este Comité para su consideración por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su reunión de noviembre-diciembre de 2016, fecha en la que ha de presentarse la próxima memoria sobre la aplicación del Convenio, y*
- d) *publique el presente informe y declare cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.*

Ginebra, 10 de noviembre de 2015

(Firmado) Jan Terstegen

Peter Woolford

Catelene Passchier

Punto que requiere decisión: párrafo 52