**STC 172/1989, de 19 de octubre de 1989**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 579/1987, interpuesto por don José Luis Heredia Reyes, presentado por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Crespo Núñez y asistido por la Letrada doña América Menéndez Moret, contra Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, de fecha 21 de octubre de 1986, dictado en el expediente núm. 978/1986, relativo a la solicitud efectuada a la Administración Penitenciaria de puesto de Trabajo y beneficiarios de la Seguridad Social, y ratificado por los Autos del propio órgano judicial, de fecha 1 de diciembre de 1986, y de la Audiencia Provincial de Córdoba, de fecha 4 de abril de 1987, desestimatorios, respectivamente, de los recursos de reforma y apelación interpuestos. En el proceso de amparo ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Don José Luis Heredia Reyes, interno en el establecimiento penitenciario de Córdoba, por medio de escrito fechado el 22 de abril y registrado el 4 de mayo de 1987, solicitó habilitación de pobreza y que se le turnase de oficio Abogado y Procurador para promover recurso de amparo contra la denegación del derecho a un trabajo remunerado y a los correspondientes beneficios de la Seguridad Social, producida por sucesivas Resoluciones de la Dirección de la Prisión, Juez de Vigilancia Penitenciaria y Audiencia Provincial.

2. Efectuados los nombramientos solicitados, que se acordaron en providencia de la Sección Tercera de la Sala Segunda (actual Sala Primera) de 20 de mayo de 1987, por nueva Resolución de 10 de junio siguiente, se otorgó el plazo de veinte días para la formalización de la demanda, con los requisitos exigidos por el art. 49 de la LOTC.

3. El 7 de julio de 1987 la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Crespo Núñez, designada para la representación del recurrente, presentó escrito solicitando del Tribunal se requiriera al actor, interno en el establecimiento penitenciario de Córdoba, para que presentara los documentos relativos a la formulación de la queja, interposición de los sucesivos recursos y las resoluciones judiciales desestimatorias de los mismos.

4. Recibidas las correspondientes comunicaciones y testimonios, por providencia de 16 de septiembre de 1987, se otorgó nuevamente el plazo de veinte días para la formalización de la demanda de amparo con los requisitos establecidos en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal, siendo precisa la concesión de nuevo plazo de diez días para los mismos fines por Resolución de 3 de noviembre de 1987.

5. La demanda de amparo contra el Auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de 21 de octubre de 1986 (expediente núm. 978/86), ratificado por Auto de 1 de diciembre de 1986, resolutorio del recurso de reforma presentado, y por el Auto de la Audiencia Provincial de Córdoba de 4 de abril de 1987, se presenta finalmente el 4 de noviembre de 1987, basándose en los siguientes hechos:

A) El recurrente, que cumplía condena en el Centro Penitenciario de Córdoba, el 21 de agosto de 1986 presentó escrito en dicho establecimiento para que le fuera reconocido el derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, conforme establece el art. 25.2 C.E.

B) Al no adoptarse las medidas solicitadas, con fecha 6 de septiembre de 1986, el actor interpuso recurso de queja ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, que dictó Auto desestimatorio el 21 de octubre del mismo año, ya que si bien reconocía al recurrente el derecho al puesto de trabajo y a los correspondientes beneficios de la Seguridad Social, sin embargo entendía que no era procedente obligar a la Administración Penitenciaria a otorgar un puesto de trabajo concreto, ante la insuficiencia de medios para ello, limitándose a proponer a la misma la necesidad de gestionar lo necesario a fin de que el derecho se hiciera efectivo.

C) El 14 de noviembre de 1986 se interpuso recurso de reforma ante el propio Juez de Vigilancia Penitenciaria, y, desestimado por Auto de 1 de diciembre de 1986, se acudió al recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Córdoba, que también fue rechazado por Auto de 4 de abril de 1987.

La demanda invoca la vulneración del art. 25.2 C.E., ya que todo preso en situación de penado no sólo tiene derecho a ejercer un trabajo, sino que también es un deber del interno el llevarlo a efecto. Por ello la Administración está obligada a crearlo si no existiera para dar cumplimiento a dicho precepto constitucional, que al estar comprendido en el Capítulo Segundo del Título I del mencionado Texto vincula a todos los poderes públicos como establece el art. 53 de la propia Norma fundamental.

Consecuentemente, las resoluciones judiciales no debieron limitarse a un simple reconocimiento del derecho, sino que debieron aplicar los medios coactivos que legalmente procedieran, ya que, como ha reiterado la doctrina de este Tribunal (SSTC 80/1982 y 81/1982, entre otras muchas), los arts. 14 a 30 de la Constitución tienen eficacia directa e inmediata, estando los Jueces y Tribunales obligados a garantizar la tutela de tales derechos, sin que la resolución judicial pueda restringir, menoscabar o inaplicar el contenido de los mismos, según dispone también el art. 7 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En el mismo sentido menciona los arts. 5.3 del Reglamento Penitenciario, 26 e) de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria; 182 d) y 33.1 a) y c) del citado Reglamento, que establecen la obligación de la Administración Penitenciaria de velar por el ejercicio del derecho al trabajo y a la Seguridad Social organizando y planificando el trabajo de carácter productivo suficiente para ocupar en días laborables a los internos, garantizando el descanso semanal y velando porque la retribución sea conforme al rendimiento, categoría profesional y clase o actividad desempeñada. Y, finalmente, se refiere al Auto de 12 de mayo de 1986 de la Sala Primera de la Audiencia Provincial de Bilbao en el recurso de apelación núm. 1/86, interpuesto contra resolución del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Bilbao, en el que expresamente «se reconoce el derecho fundamental de un interno penado a que se le proporcione un trabajo directamente productivo y remunerado y a los correspondientes beneficios de la Seguridad Social, lo que será efectivo de inmediato en el Centro en que se encuentra el interno».

Como pretensión de amparo solicita la nulidad del Auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, de fecha 1 de octubre de 1986, por el que, si bien se reconocía el derecho que asiste al recurrente, no se procedía a instar los medios oportunos de la Administración para que el mismo pudiera ser efectivo, así como la nulidad del Auto de 1 de diciembre de 1986, del mismo Juez de Vigilancia Penitenciaria y del Auto de 4 de abril de 1987, de la Audiencia Provincial de Córdoba, confirmatorios del anteriormente citado, y, en consecuencia, se reconozca al recurrente no sólo el derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social, sino también a que por parte de la Administración se haga efectivo este derecho.

6. Por providencia de 23 de diciembre de 1987, a tenor de lo previsto en el art. 51 de la LOTC, la Sección acuerda requerir a la Audiencia Provincial de Córdoba y al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla para que, en el plazo de diez días, remitieran, respectivamente, testimonio del rollo de apelación núm. 36/87 y de; expediente núm. 978/86, interesándose al propio tiempo se emplazase a quienes hubieran sido parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente ya personado, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en este proceso constitucional.

7. Recibidos los testimonios interesados, por providencia de 25 de enero de 1988, se concede el plazo común de veinte días para que el Ministerio Fiscal y el recurrente formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

8. El Ministerio Fiscal, el 20 de febrero de 1988, presenta escrito en el que, después de resumir los hechos que sirven de antecedente a la demanda, señala que el derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social de los penados es un verdadero derecho subjetivo. Sin embargo, recordando que el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el art. 35.1 C.E., los beneficios de la Seguridad Social en el art. 41 C.E., y que otros derechos aludidos en el invocado art. 25.2 C.E. se encuentran también recogidos en otros preceptos constitucionales, como el 44.1 C.E. y el 10.1 C.E., sostiene que si el derecho al trabajo del penado se configurara como un derecho fundamental se daría la paradoja de que aquél sería titular de un derecho que no se atribuye al común de los ciudadanos. Se produciría una discriminación del ciudadano libre frente al que se encuentra privado de libertad en virtud de una Sentencia que le declara autor de un hecho punible. Aunque reconoce que es cierto que se ha afirmado que el ciudadano libre posee unas posibilidades de autogestión y competitividad de las que carece el penado, razón por la que los poderes públicos deben compensar tal diferencia.

En todo caso, considera el Ministerio Fiscal que aunque nos encontrásemos ante un verdadero derecho fundamental el amparo postulado no debe prosperar, puesto que, como ha declarado este Tribunal en relación con diversos derechos fundamentales, como la enseñanza básica gratuita reconocida en el art. 27.4 C.E. o determinadas manifestaciones del art. 24 C.E., como el derecho del ciudadano a declarar en su propia lengua, se trata de derechos de aplicación progresiva, en función de las posibilidades de la Administración en cada momento y no puede ser exigido en su totalidad de forma inmediata. Así se reconoce en el fundamento 6.º de la STC 2/1987, y las resoluciones judiciales impugnadas se manifiestan claras en tal sentido.

En consecuencia termina interesando que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86.1. inciso primero, y 80 de la LOTC, en relación con el 372 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se dicte sentencia denegando el amparo solicitado en cuanto no resulta del proceso la lesión de los derechos que sirven de apoyo a la demanda.

9. Con la misma fecha de 20 de febrero de 1988, la representación actora formula sus alegaciones, señalando que la Constitución no es una declaración programática, sino que tiene el valor de norma suprema, según se afirma en su art. 9.1, y esta vinculatoriedad normativa se proyecta de presente. Y, aunque tal valor puede necesitar ser modulado, no puede caber dudar sobre la vinculatoriedad inmediata de los arts. 14 a 38 componentes del Capítulo Segundo del Título I del Texto constitucional, según resulta del art. 53. de la C.E. que el ejercicio de tales derechos haya de regularse sólo por Ley y la necesidad de que ésta respete su contenido esencial, implican que esos derechos existen con carácter vinculante para los poderes públicos, desde el momento de la entrada en vigor del texto constitucional. Uno de esos derechos es el de que todo condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma tenga derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social como resulta del art. 25.2 de la C.E.

Por todo ello, concluye reiterando una Sentencia en el sentido solicitado en la demanda de amparo.

10. Por providencia de fecha 16 de octubre de 1989 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La pretensión de amparo formulada en la demanda que da origen al presente recurso, por vulneración del art. 25.2 de la Constitución, se dirige formalmente contra el Auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, de fecha 21 de octubre de 1986 (expediente núm. 978/86), ratificado por Auto del propio órgano, de 1 de diciembre de 1986, y de la Audiencia Provincial de Córdoba, de 4 de abril de 1987, que resolvieron, sucesivamente, los recursos de reforma y apelación interpuestos. A tales resoluciones judiciales se anuda la lesión del derecho fundamental a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social que, en tesis del actor, reconoce el indicado precepto constitucional a todo preso en situación de penado, como consecuencia de no haber adoptado los medios coactivos necesarios para su efectividad, obligando a la Administración Penitenciaria a proporcionar al recurrente un efectivo puesto de trabajo.

2. La cuestión planteada en los términos expuestos no se resuelve, exclusivamente, como pretende el recurrente, con la referencia a la indudable eficacia directa e inmediata de la Constitución, ni con la apelación a la ubicación sistemática, entre los derechos fundamentales, del derecho invocado, sino que es preciso contemplar la concreta naturaleza jurídica de éste.

El art. 25.2 de la C.E., después de señalar como orientación de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad la reeducación y la reinserción social, establece, por una parte, que el condenado a dichas penas, mientras las cumple goza de los derechos fundamentales, en la medida en que no se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley Penitenciaria; por otra, reconoce, junto al acceso a la cultura y al desarrollo de la personalidad del interno, un derecho al trabajo remunerado que, participando de los caracteres de los derechos prestacionales, tiene, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, dos aspectos: la obligación de crear la organización prestacional en la medida necesaria para proporcionar a todos los internos un puesto de trabajo y el derecho de éstos a una actividad laboral retribuida o puesto de trabajo dentro de las posibilidades de la organización penitenciaria existente.

3. En el primer aspecto, existe, ciertamente un específico deber de la Administración Penitenciaria de crear y proporcionar los puestos de trabajo que permitan sus disponibilidades presupuestarias, y un mandato, incluso, al legislador, conforme al artículo 53.3 de la C.E., de que atienda a la necesidad de pleno empleo de la población reclusa, según las posibilidades socioeconómicas y sin perder de vista, precisamente, la indicada finalidad reeducadora y de reinserción social, que por disposición constitucional, tiene la pena. Y, desde el punto de vista subjetivo de quien está cumpliendo pena de prisión, es un derecho de aplicación progresiva, cuya efectividad se encuentra condicionada a los medios de que disponga la Administración en cada momento, no pudiendo pretenderse, conforme a su naturaleza, su total exigencia de forma inmediata (SSTC 82/1986 Y 2/1987).

En el segundo aspecto, como derecho a la actividad laboral dentro de la organización prestacional existente, sí debe reconocerse una situación jurídica plenamente identificable con un derecho fundamental del interno, con la doble condición de derecho subjetivo y elemento esencial del ordenamiento jurídico (SSTC 25/1981 Y 163/1986), exigible frente a la Administración Penitenciaria en las condiciones legalmente establecidas [art. 26.2 e), Capítulo Segundo de la Ley Orgánica General Penitenciaria, art. 182.2 d) y Capítulo Cuarto del Título III del Reglamento Penitenciario], tanto en vía jurisdiccional como, en su caso, en sede constitucional a través del recurso de amparo.

De acuerdo con los citados criterios, reiteradamente expuestos por la jurisprudencia de este Tribunal (AATC 256/1988, 1.112/1988, 95/1989 y PTC de 13 de marzo de 1989, RA 1.573/1988), la Administración Penitenciaria debe superar gradualmente las situaciones de carencia o de imposibilidad de proporcionar a todos los internos un trabajo retribuido, arbitrando las medidas necesarias a su alcance, y observando mientras tanto no se consiga el pleno empleo de la población reclusa, el orden de prelación que el art. 201 del Reglamento Penitenciario establece para distribuir los puestos de trabajo disponibles. Pero únicamente tendrá relevancia constitucional el amparo del derecho al trabajo del penado si se pretende un puesto de trabajo existente al que se tenga derecho dentro del orden de prelación establecido, que no puede ser objeto de una aplicación arbitraria o discriminatoria.

4. Teniendo en cuenta la expresada jurisprudencia de este Tribunal, ya consolidada, no cabe apreciar en el presente caso la infracción del art. 25.2 de la C.E. que el actor denuncia. Por el contrario, por una parte, las resoluciones judiciales recurridas parten del explícito y formal reconocimiento del derecho del condenado a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, con la protección específica que otorga el art. 53.2 de la C.E. a los comprendidos en la Sección 1.ª, Capítulo Segundo del Título I del propio Texto constitucional, apuntando, incluso, la diferencia que a este respecto existe con el derecho al trabajo del resto de los ciudadanos proclamado en el art. 35.1 de la C.E., y, por otra, atienden, sin embargo, a los datos fácticos, sobre los que este Tribunal no puede pronunciarse [art. 44.1 b) de la LOTC] y que ni siquiera son cuestionados en vía constitucional, del índice de desempleo en la sociedad, insuficiencia de los talleres existentes en el Centro Penitenciario de Córdoba y la concreta ausencia de puestos de trabajo en aquéllos, «ya que los únicos con los que contaban estaban cubiertos», así como a la falta de cualificación del penitenciario para ocupar el único que cabía aumentar en el taller de cuero y derivados, para adoptar la única medida razonablemente exigible establecida en el art. 77 de la LOGP, esto es, formular una propuesta a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias para que considere la necesidad de otorgar un puesto de trabajo a todos los internos en cumplimiento del mandato constitucional, al que debe dar respuesta la política penitenciaria y presupuestaria del Estado.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don José Luis Heredia Reyes.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de mil novecientos ochenta y nueve.