

**MARGINAL:** RTC 1988\64

**RESOLUCION:** Sentencia de 12 abril 1988, núm. 64/1988.

Recurso de Amparo núm. 1375/1986.

**PUBLICACION:** BOE 4 mayo 1988

**JURISDICCION:** TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sala Primera

**RESUMEN:**

Recurso de amparo contra Auto de 4-11-1986 del Tribunal Central de Trabajo desestimando recurso de queja y confirmando el dictado en reposición el 27-7-1986 por la Magistratura de Trabajo suplente núm. 1 de Ceuta confirmatorio de Providencia por la que se requería al Centro Técnico de Intendencia, del Ministerio de Defensa, el ingreso del capital de la pensión de jubilación que había sido estimada en sentencia del mismo Tribunal, con apercibimiento de que, de no hacerlo, caducaría el recurso con arreglo al art. 180 de la LPL: improcedencia de aplicar al Estado el requisito de la consignación previa para el recurso: vulneración del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales: inexistencia: la exoneración que se pretende no puede ser una exigencia derivada necesariamente de la misma Constitución por la vía del art. 24 de la CE: desestimación del amparo.

Derechos fundamentales y libertades públicas: recurso de amparo: legitimación: confusión entre titularidad de la acción de amparo constitucional y titularidad de derechos fundamentales: doctrina constitucional; Naturaleza jurídica: derechos individuales: su titularidad no sólo corresponde a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto insertos en grupos y organizaciones cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental: casos contemplados en la Constitución: aplicación a las personas jurídicas de Derecho Público, siempre que recaben los mismos ámbitos de libertad.

Derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales: titularidad del derecho: corresponde a todas las personas físicas y a las personas jurídicas a quienes el Ordenamiento reconoce capacidad para ser parte en un proceso y sujeta a la potestad jurisdiccional de Jueces y Tribunales: no puede ser puesto al servicio de privilegios o prerrogativas; Jurisdicción Social: consignación previa en recurso de suplicación: medida constitucionalmente legítima, pero neutra: si el legislador establece la exoneración para el Estado nada en principio parece oponerse a tal decisión, y lo mismo ha de decirse si lo incluye entre los destinatarios de la carga; Vulneración inexistente.

Formulado por D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León, D. Antonio Truyol Serra y D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

**PONENTE:** D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León

## **TEXTO:**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 1375/86, interpuesto por el Letrado del Estado, en representación de la Administración del Estado, impugnando una providencia de la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Ceuta por presunta vulneración del derecho establecido en el art. 24.1 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875).

En el procedimiento ha sido parte el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, que expresa la opinión de la Sala.

## **I. ANTECEDENTES**

1. En 3 de mayo de 1985, doña Mercedes Jiménez Bautista presentó ante la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Ceuta demanda contra el Centro Técnico de Intendencia de Ceuta, dependiente del Ministerio de Defensa, y contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en reclamación de una pensión de jubilación.

En 9 de julio de 1985, la Magistratura de Trabajo dictó Sentencia estimando la demanda interpuesta por doña Mercedes Jiménez Bautista y declaró la responsabilidad del Centro Técnico de Intendencia respecto del pago de la prestación de jubilación, ordenando que se constituyera el capital necesario para proceder al pago de dicha prestación y absolviendo de la demanda al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

El 16 de julio del mismo año, anunció el Letrado del Estado su propósito de entablar recurso de suplicación contra dicha Sentencia, recurso interpuesto o formalizado -se dice ahora- «sin que la Magistratura de Trabajo de Ceuta considerase que era de aplicación a la Administración del Estado lo dispuesto en los tres primeros párrafos

vigentes del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral (RCL 1980\1719 y ApNDL 8311)». Elevadas las actuaciones al Tribunal Central de Trabajo, proveyó éste el 14 de septiembre de 1985 que se devolvieran los autos a la Magistratura *a quo* para que se diera por ésta traslado a la Entidad gestora de la Seguridad Social a efectos de fijación del capital de la pensión, que resultó cifrado en 3.492.090 pesetas.

El 21 de julio de 1986 el Magistrado de Trabajo suplente núm. 1 de Ceuta dictó providencia mediante la que requería el Centro Técnico de Intendencia el ingreso del capital de la pensión «en el plazo improrrogable de cinco días», con apercibimiento de que, de no hacerlo, caducaría el recurso con arreglo a lo dispuesto en el art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral. Recurrida en reposición esta providencia por el Letrado del Estado, recayó Auto desestimatorio de fecha 27 de julio de 1986.

Contra la última resolución citada interpuso la representación del Estado recurso de queja, desestimado por Auto del Tribunal Central de Trabajo de fecha 4 de noviembre de 1986. Entre otras consideraciones, y tras entender inaplicables las disposiciones reglamentarias invocadas entonces por el Letrado del Estado, estimó el Tribunal Central -en pasaje que se cita en la demanda de amparo- que «no puede sobre todo admitirse que los Poderes Públicos -especialmente llamados a un respeto testimonial y celoso de las leyes- funden su exoneración en criterios que empeoren la condición de los acreedores del Estado, incomprensiblemente lesionados por un privilegio que exime al deudor del puntual cumplimiento de sus compromisos, respecto a quienes lo sean de particulares inexorablemente sometidos al principio de responsabilidad patrimonial universal que proclama el art. 1911 del Código Civil».

**2.** Frente a las resoluciones judiciales anteriormente citadas, el Letrado del Estado ha interpuesto recurso de amparo constitucional cuya fundamentación en Derecho puede resumirse como sigue:

a) Tras de afirmar que la providencia de 21 de julio de 1986 «tenía materialmente un alcance de inadmisión de la suplicación», afirma el Letrado del Estado que dicha resolución judicial vulneró, en el caso, lo prevenido en el art. 24.1 de la Constitución, lesionándose el derecho al recurso y a las diversas instancias previstas por las Leyes.

b) Menciona el Letrado del Estado la jurisprudencia constitucional relativa al derecho fundamental enunciado en el art. 24.1 de la Constitución y, específicamente, por referencia a las consignaciones legalmente establecidas para recurrir en el orden laboral, reseñando también que en el último párrafo del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral se dispensa a las Entidades gestoras de la carga de constituir el capital de referencia, bastando con aportar la certificación «de que comienza el abono de la prestación y que lo proseguirá durante la tramitación del recurso». Se cita, asimismo, lo prevenido en el segundo párrafo del art. 8 del Real Decreto-Ley de 21 de enero de 1925, aprobatorio del Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado (RCL 1943\1139 y NDL 133), según el cual «tampoco se garantizará previamente, por medio de depósito o

caución, el ejercicio de acciones o la interposición de recursos (a nombre del Estado) aunque por la Ley se hallen sujetos a dicha formalidad». Observa el Letrado del Estado que tal exención «tiene confirmada su fuerza formal de ley en virtud del art. 38 de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977 (RCL 1977\48 y ApNDL 122)» toda vez que este precepto legal -viene a decirse- se refiere expresamente al Estatuto Orgánico de la Abogacía del Estado.

Se niega en la demanda de amparo que la dispensa así invocada constituya privilegio alguno, consistiendo, más bien, en una «medida imprescindible y necesaria» para la defensa del Estado. Sería esto así porque «la Administración del Estado está sometida al régimen jurídico público de presupuesto, una de cuyas derivaciones es la procedimentalización de la ejecución del presupuesto de gastos», aduciéndose, a este propósito, que tal «procedimentalización» resulta incompatible con el levantamiento por el Estado de las cargas para recurrir de contenido pecuniario «dentro de los fugacísimos plazos previstos en las leyes procesales». El principio de legalidad en la ejecución del gasto (art. 133.4 de la Constitución) determina que las obligaciones pecuniarias del Estado sólo son exigibles y ejecutables observando el procedimiento antes aludido y tal sería la razón que explicase «el (mal) llamado fuero de la Hacienda, recogido en el art. 44 de la Ley General Presupuestaria».

En suma -se añade-, «el privilegio procesal del Estado relativo a la exención de depósitos y cauciones es meramente aparente». En realidad, la exención es el único medio de hacer accesibles al Estado aquellos recursos establecidos por la Ley cuya admisión se somete a la carga de constituir depósitos o prestar cauciones. Pues si la exención no existiera, la procedimentalización de la realización del gasto impediría recurrir dentro de los plazos de caducidad del recurso forzosamente breves.

c) Por todo lo anterior, la resolución judicial impugnada habría vulnerado el derecho reconocido en el art. 24.1 de la Constitución. Su «necesario efecto» fue el de obstaculizar total y absolutamente, por lo dicho, el ejercicio del derecho al recurso, siendo imposible constituir, en el plazo de cinco días, el correspondiente capital: «Se viene así a privar a la Administración del Estado del derecho al recurso establecido por la Ley (...) de modo irrazonable y desproporcionado atendidas las finalidades a que sirve el art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral».

Al respecto, se niega que la exigencia en el presente caso del depósito de la condena pudiera fundamentarse en las razones identificadas ya por este Tribunal para reconocer la legitimidad constitucional de tal carga. No podría, así, esgrimirse la necesidad de asegurar la ejecución de la condena, porque «tratándose de la Administración del Estado (...) no existe ningún riesgo de "desaparición de los medios de pago"». Tampoco existiría riesgo «desde el punto de vista de la renuncia de derechos del beneficiario» porque la Administración del Estado «no puede "presionar" a sus trabajadores» y porque «las transacciones sobre derechos económicos de la Hacienda están sujetas nada menos que a aprobación del Consejo de Ministros, previo dictamen del de Estado en pleno». Tampoco, en fin, sería relevante la finalidad de «disuadir de "recursos meramente dilatorios"», «cuando la

disuasión mediante la aplicación del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral equivale a la práctica privación del derecho de recurrir, cual es nuestro caso».

d) Se añade a lo anterior que «la Ley de Procedimiento Laboral ha recogido imperfectamente la exención de depósitos y cauciones en los recursos interpuestos a nombre del Estado»: la exención figuraría, para los depositarios, en el inciso final del último párrafo del art. 181 de la Ley de Procedimiento Laboral, pero no sucedería lo mismo con las consignaciones (arts. 154, 170 y 180 del mismo texto legal), pese a lo cual -se observa-, «estas consignaciones son perfectamente subsumibles en la noción de caución, que es la expresión empleada por el art. 8 del Estatuto de 1925», lo que, en la doctrina que se cita, habría sido ya reconocido por el propio Tribunal Central de Trabajo. Doctrina, por lo demás, que sería la única compatible con el ejercicio del derecho al recurso establecido por la Ley en un supuesto como el presente.

Se subraya que, con este planteamiento, no se está «suscitando una cuestión de mera legalidad», como sería la de si en la noción «caución» (Estatuto de 1925) (NDL 127) se incluyen o no las «consignaciones» (arts. 154, 170 ó 180 de la Ley de Procedimiento Laboral). Lo que se pretende -viene a decirse- es sostener ahora que la legalidad aplicable fue, en el caso actual, incorrectamente interpretada, derivándose de ello la lesión del derecho fundamental invocado, por la «inaplicación en sus debidos términos del art. 8 del Estatuto de 1925».

e) Por último, frente a la hipotética réplica de que lo argüido llevaría, sí, a la preservación del derecho al recurso de la Administración del Estado, pero «al costo de privar de la percepción de la prestación al beneficiario que hubiera obtenido Sentencia a su favor», se arguye que «la preservación del derecho del art. 24.1 de la Constitución ha de reputarse de superior valor (dada su singular consagración constitucional) a la percepción de una determinada pensión o prestación a partir de un cierto momento» y que, por lo demás, ni siquiera el interés del beneficiario habría de verse aquí sacrificado «si se interpreta el art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral en conexión con las recientes normas sobre compensación de deudas entre la Administración del Estado y las Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, cosa que el Tribunal Central de Trabajo no ha considerado oportuno intentar» -arts. 1 y 2 del Real Decreto 1081/1985, de 19 de junio (RCL 1985\1619 y ApNDL 160) y arts. 50 y 51 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, de 7 de marzo de 1986 (RCL 1986\1163, 2151 y 2403)-.

En la demanda de amparo se solicita que se declare la nulidad de la providencia de la Magistratura de Trabajo de Ceuta de 21 de junio de 1986, del Auto del mismo órgano judicial de 7 de julio de 1986 y del Auto del Tribunal Central de Trabajo de 4 de noviembre de 1986, reconociéndose el derecho fundamental de la Administración del Estado *ex* art. 24.1 de la Constitución y restableciéndolo en los siguientes términos: 1) ordenando la reposición de las actuaciones al momento en que el Tribunal Central proveyó la devolución de los autos a la Magistratura para que diera cumplimiento a lo dispuesto en los tres primeros párrafos del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral, y 2) declarando el derecho de la Administración del

Estado a que no se le exija la consignación en la Tesorería de la Seguridad Social del capital en cuestión, para evitar la declaración de caducidad del recurso de suplicación interpuesto contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo de Ceuta de 9 de julio de 1985.

3. Admitida a trámite la demanda de amparo constitucional y reclamadas las actuaciones a que se refiere el art. 51 de la Ley Orgánica de este Tribunal (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), se dio vista de las mismas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de veinte días pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, de conformidad con lo que determina el art. 52 de la antes mencionada Ley Orgánica.

Dentro del mencionado plazo ha presentado escrito de alegaciones el Letrado del Estado, quien, tras sostener que el derecho fundamental establecido en el art. 24 de la Constitución corresponde también a la Administración del Estado, señala que su tesis principal se resume en que el supuesto del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral (acreditar mediante resguardo el ingreso o consignación en la Entidad gestora del capital preciso para el abono de la pensión o subsidio dentro del breve plazo de cinco días) debe considerarse comprendido en la exención de depósitos y cauciones del art. 8 del Decreto-Ley de 21 de enero de 1925, es decir, no puede ser exigido tal ingreso o consignación al Estado-recurrente en suplicación o casación. De otro modo, la Administración del Estado se vería privada siempre del recurso establecido por el legislador, ya que el régimen jurídico-público de presupuesto, en lo que concierne a su legal ejecución (ordenación del gasto y ordenación del pago), hace imposible *lege lata* el poder absolver en cinco días la carga de consignación.

Según el criterio de la Abogacía del Estado, la solución mejor justificada desde el punto de vista técnico-jurídico, la que más plausiblemente puede razonarse, es la de interpretar el art. 8 del Real Decreto-Ley de 21 de enero de 1925 en el sentido expuesto, pues cuenta con un sólido sostén institucional en el Derecho presupuestario y una precisa base constitucional en el art. 133.4 de la Constitución. Esta solución tiene, sin embargo, un inconveniente en el plano de la equidad; y es el de que podría impedir que el beneficiario de la prestación de seguridad social empezara a percibirla una vez obtenida sentencia a su favor en la Magistratura, aunque la parte contraria recurriera. De este modo, quien litigara con el Estado en algunos pleitos de Seguridad Social sería de peor condición de quien litigara con, por ejemplo, su empleador o una Entidad gestora. Esta «peor condición» no determinaría ninguna discriminación inconstitucional por lesiva del art. 14 de la Constitución, toda vez que sería consecuencia necesaria del principio de legalidad en la ejecución del presupuesto de gastos, impuesto por el constituyente a las Administraciones Públicas en el art. 133.4 de la Constitución. Además, en compensación, por así decir, del retraso en la iniciación del cobro de la pensión o subsidio, el «colitigante» del Estado tiene la certeza de la solvencia de su adversario procesal (*fiscus semper locuplex*).

No obstante, es posible imaginar -dice el Letrado del Estado- diversos caminos para conciliar el derecho al uso de los recursos establecidos por el legislador que también corresponde a la Administración del Estado *ex art. 24.1* de la Constitución (y es un derecho fundamental accionable en amparo) y el derecho no ya a percibir la pensión o el subsidio, sino a cobrarlo aun cuando penda un recurso contra la Sentencia que lo reconoce (derecho, o mejor beneficio concedido por el legislador ordinario, el de la Ley de Procedimiento Laboral, y que, por tanto, en caso de colisión con un derecho fundamental, es el que debería ceder), fórmula sugerida ya en la demanda (fundamento VII, al final). Otra fórmula de armonización podría inspirarse en las SSTC 124/1987, de 15 de julio (RTC 1987\124) y 135/1987, de 22 de julio (RTC 1987\135).

La STC 124/1987 rechaza la «interpretación literal» o aplicación en sus propios términos del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral al Instituto Nacional de la Seguridad Social: Bastaba para que no se declarara caducado el recurso de suplicación con que el Instituto Nacional de la Seguridad Social acreditara no ya el comienzo del abono de la prestación, sino simplemente la iniciación del trámite para el pago de la prestación. Y la STC 135/1987, fundamento jurídico 3.º, señala que «ha de admitirse la posibilidad de flexibilizar la obligación de consignar» impuesta por el art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral. En esta línea, podría entenderse que, para admitir la suplicación o casación laboral anunciada o preparada por la representación del Estado, habría de ser suficiente con aportar un certificado de que se ha iniciado el procedimiento presupuestario idóneo para efectuar el ingreso del capital correspondiente a la prestación declarada en el fallo de la Magistratura. El contenido de esta certificación variaría según que existiese crédito presupuestario o no. Si existe (lo que será muy improbable), se certificará la retención de la parte del crédito que proceda (compromiso de gasto). Si el crédito no existe o no es suficiente, se certificará la iniciación del procedimiento de habilitación que corresponda (crédito extraordinario o suplemento de crédito). Como puede verse, esta solución flexibilizadora recuerda la admitida por la STC 124/1987. Innecesario será señalar que si el Instituto Nacional de la Seguridad Social está sujeto a un determinado procedimiento para ordenar el gasto y el pago, no menos, sino si acaso más, sucede con la Administración del Estado.

El Ministerio Fiscal, en su escrito de alegaciones, ha pedido la estimación del amparo, señalando que el planteamiento del recurso pasa por una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución). Tal vulneración se centra en un momento y requisito procesal concreto. En el proceso laboral de autos el Centro Técnico de Intendencia de Ceuta, dependiente del Ministerio de Defensa, había sido declarado responsable del pago de la prestación de jubilación que interesaba la demandante doña Mercedes Jiménez Bautista. El órgano gestor de la Seguridad Social fijó el capital importe de la pensión en 3.492.090 pesetas lo que garantizaría una pensión anual a la actora de 417.200 pesetas.

Anunciado recurso de suplicación por el Letrado del Estado en representación del Centro Técnico de Intendencia se acordó por el Magistrado de Trabajo en

providencia para que en plazo de cinco días ingrese en el Instituto Nacional de la Seguridad Social la cantidad antes fijada de 3.492.090 pesetas, con la advertencia de que de no hacerlo quedará caducado el recurso de suplicación instado en su día. Todo ello conforme a lo dispuesto en el art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral.

Por su parte el Letrado del Estado entendió desde el primer momento que no era procedente tal exigencia en base, entre otros argumentos, a lo dispuesto en el art. 38 de la Ley General Presupuestaria en relación con el art. 57 (Decreto de 27 de julio de 1943) del Estatuto Orgánico de la Abogacía del Estado en el que se expresa que el Letrado del Estado no está obligado a garantizar previamente, con depósito o caución, el ejercicio de acciones o la interposición de recursos aunque por la Ley se hallen sujetos a tal responsabilidad.

La referencia inevitable pasa por el examen del alcance y contenido del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral, que exige para poder recurrir la consignación prevenida en tal precepto, tan distinta de los depósitos regulados en el art. 181 de la expresada Ley y que posee una finalidad clara y precisa, que el propio Tribunal Constitucional ha declarado, entre otros, en la STC de 15 de julio de 1987 (recurso de amparo 585/86 y acumulados, fundamento jurídico 1.º) (RTC 1986\124).

Es claro, pues, que de lo que se trata, como indica el propio texto legal, es de abonar la prestación «a los beneficiarios durante la sustanciación del recurso». En este punto radica su distinción respecto de los depósitos prevenidos en el art. 181 de la Ley de Procedimiento Laboral. Estos se orientan a impedir la deducción de recursos carentes de contenido. En ello reside la expresa exención del Estado en la constitución de tales depósitos, habida cuenta de su solvencia patrimonial e interés legal en deducirlo, excepción que, sin embargo, no es total.

La consignación de la cantidad objeto de la condena prevenida en el art. 154 de la Ley de Procedimiento Laboral obedece también a finalidades diferentes a la del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral. En el supuesto del art. 154 de la expresada Ley lo que se intenta es asegurar que el contenido económico de la condena no resulte ineficaz o inviable cuando finalice la a veces larga tramitación y resolución del recurso interpuesto. La posible exención del Estado, no mencionada expresamente en el art. 154 de la Ley de Procedimiento Laboral, podría justificarse en su solvencia patrimonial indiscutible que haría innecesaria la consignación establecida en este precepto.

El conjunto de disposiciones estatutarias extensamente analizadas por la demanda de amparo otorga pues plena cobertura a estos supuestos de exención del Estado de consignaciones y depósitos regulados en los arts. 154 y 181 de la Ley de Procedimiento Laboral.

Pero tal cobertura ofrece más dificultades si se la intenta aplicar a la consignación especial del art. 180 de la expresada Ley.

a) Porque, y a diferencia del art. 181 de la Ley de Procedimiento Laboral, no se prevé una exención expresa en favor del Estado. La única exención corresponde a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social cuando resultasen condenadas y la

razón es evidente: Su activo financiero aparece preordenado a la satisfacción de tales cantidades. Pero aun así la exención es relativa y afecta a la consignación del capital pero se obliga en cambio a la Entidad gestora condenada a que presente en Magistratura de Trabajo «certificación acreditativa de que comienza el abono de la prestación y que lo proseguirá durante la tramitación del recurso». La razón y consecuencia es clara: El beneficiario de la prestación reconocida en la Sentencia judicial recurrida ha de percibir su importe durante el tiempo en que dure la tramitación del recurso.

No se trata, pues, de que se garantice la percepción de la prestación al beneficiario en el futuro, que es a lo que se refiere el art. 96.3 de la Ley General de la Seguridad Social, lo que a juicio de la demanda haría superflua la consignación del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral, sino que este artículo lo que exige es la percepción instantánea y anticipada de la prestación mientras penda el recurso. Percepciones que además no son en principio reintegrables aunque se revocase en suplicación o casación tal prestación. Tal es el carácter claramente tuitivo de la consignación del art. 180 de la expresada Ley.

b) La no exención expresa no sería óbice, pues tampoco existe en el art. 154 de la Ley de Procedimiento Laboral. Pero la finalidad ya expresada de la consignación veda tal similitud interpretativa.

La conclusión se hace, pues, inevitable si el Estado, atendiendo las quejas de la demanda, está exento de consignar: El beneficiario de la prestación ya reconocida en Sentencia se verá privado en principio del disfrute de aquélla mientras penda la resolución del recurso, infringiendo gravemente tanto la finalidad, la *ratio legis* del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral, tomándose en este caso como de imposible cumplimiento el principio de igualdad y discriminación, como sostiene la tesis de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo aquí recurrida, ya que serían de peor condición quienes litigasen en pleitos reclamando beneficios de Seguridad Social contra el Estado que los que litigasen contra particulares o Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

La demanda alega para descargar este inevitable planteamiento y condición tres bloques de razones que se hace preciso examinar.

a) De índole funcionarial. Al estar representado en este caso el Centro Técnico de Intendencia que dependía orgánicamente del Ministerio de Defensa por el Letrado del Estado se sostiene por coordinación normativa de lo dispuesto en el art. 8, párrafo segundo, del Real Decreto-Ley de 21 de enero de 1925, que aprobó el Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, art. 57 del Decreto de 27 de julio de 1943 y art. 38 de la Ley General Presupuestaria, que «tampoco se garantizará previamente», por medio de depósito o caución el ejercicio de acciones o la interposición de recursos» (a nombre del Estado) «aunque por la ley se hallen sujetos a dicha formalidad».

Este argumento, frente al supuesto que examinamos, no parece que pueda ser de recibo. De una parte porque la consignación del art. 180, cuya naturaleza y finalidad ya hemos analizado, no es equiparable a depósitos (art. 181) o cauciones. De otro

lado porque lo que es una exigencia funcional-funcional no puede extenderse a otra de índole sustancial.

b) De índole presupuestaria. Según la demanda, la Administración del Estado está sometida al régimen jurídico público del presupuesto, una de cuyas derivaciones es la procedimentalización de la ejecución del presupuesto de gastos, citándose en apoyo de esta afirmación el art. 133.4 de la Constitución, que diseña en este terreno un «principio de legalidad del gasto público».

Pero amén de que ello sería también predicable de los Presupuestos de la Seguridad Social y las Entidades Gestoras también vienen obligados al abono anticipado de la prestación, lo cierto es que un examen de la realidad presupuestaria, incluso de su finalidad, nos revela que tal principio de legalidad ni es absolutamente rígido ni desecha la interpretación de situaciones especiales cuando no extraordinarias.

En todo caso, y aunque pudiera discutirse lo anterior, lo cierto es que no parece posible que el Estado pueda desconocer presupuestariamente una realidad legal como la del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral o que ésta quede vacía de contenido y el beneficiario de una prestación social legítima desprotegido en aras de una concepción rígida no ya del principio de legalidad presupuestaria sino de las consecuencias del mismo en relación con la distribución de las partidas presupuestarias.

Cree, sin embargo, el Ministerio Fiscal, que la inadmisión de un recurso puede suponer la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución) en su vertiente de acceso al sistema de recursos si los Jueces y Tribunales interpretan el requisito impositivo de manera enervante, arbitraria y formalista.

El método para examinar la concurrencia o no de tales circunstancias en las resoluciones recurridas pasa por calibrar la necesaria proporcionalidad que debe existir entre la infracción del requisito por el recurrente y las consecuencias derivadas de tal infracción. Baste citar, entre otras, la STC 3/1983, de 15 de enero (RTC 1983\3); 36/1986, de 12 de marzo (RTC 1986\36), y la citada de 15 de julio de 1987 (recurso de amparo 585/86).

En el presente supuesto la infracción del requisito procesal previo prevenido en el art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral por parte de la representación del Estado es incuestionable. Los argumentos en pro de la exención no parecen ser de recibo al chocar fundamentalmente en la *ratio legis* tuitiva del precepto.

Sin embargo, los argumentos de índole presupuestaria parecen de peso y no pueden ignorarse sin más. Surge así la tensión entre el derecho del particular y el interés general del Estado.

Esa contradicción puede tener salida viable en lo dispuesto en los Reales Decretos 1081/1985, de 19 de junio; 716/1986, de 7 de marzo, y 1328/1986, de 9 de mayo (RCL 1986\2150 y 2531), que establecen un procedimiento para la compensación y deducción de débitos y créditos entre diferentes Entes públicos.

De todo ello deduce el Ministerio Fiscal las siguientes conclusiones:

a) El Letrado del Estado debió, al ser advertido por Magistratura de la obligación de la consignación prevenida en el art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral, dar conocimiento de tal vía a aquélla o incluso proceder administrativamente a su ejecución.

b) Al aducirse tal resolución en el recurso de queja ante el Tribunal Central de Trabajo éste, en el Auto ahora recurrido, pudo examinar y admitir tal resolución.

La cuestión estriba en decidir si el Tribunal Central de Trabajo debió hacerlo así en base a que la grave consecuencia de la inadmisión del recurso procedía de un incumplimiento del requisito del art. 180 por parte del Estado o se relacionaba con una real dificultad presupuestaria de éste para de forma inmediata cumplir en lo preceptuado en ese precepto.

El Tribunal Constitucional viene exigiendo (STC 15 de julio de 1987, entre otras), a los órganos judiciales criterios de subsanación cuando éstos fuesen posibles en estos temas y siempre que interpreten los hechos y circunstancias en el sentido más favorable para evitar, excluyendo una general sanción, la vulneración de un derecho fundamental.

Aunque el Letrado del Estado debió proponer la vía administrativa al Magistrado de Trabajo y al no hacerlo ni consignar infringió sin duda el requisito del art. 180 de la Ley de Procedimiento Laboral, luego sometió tal cuestión al Tribunal Central de Trabajo en el preceptivo recurso de queja y éste pudo y debió subsanar tal requisito admitiendo la razonable propuesta del Letrado del Estado; al no hacerlo así interpretó desproporcionadamente el requisito procesal del art. 180.

4. El 20 de enero de 1988 se dictó providencia señalando para deliberación y votación el día 14 de marzo, quedando concluida el 6 de abril siguiente.

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1. Consciente de las dificultades que plantea el asunto que ahora resolvemos, por encontrarse situado en los límites mismos de la jurisdicción constitucional, en cuanto jurisdicción de amparo, el Letrado del Estado se ve obligado a abrir su alegato, tanto en el escrito de demanda como en el posterior escrito de alegaciones, planteándose la pregunta de si la Administración del Estado es titular del derecho fundamental establecido en el art. 24 de la Constitución, lo que obviamente sugiere la más general pregunta de si puede considerársele o no titular de derechos fundamentales. El Letrado del Estado da a la pregunta que él mismo se formula -y que necesariamente hay que formular- una respuesta afirmativa, que se apoya, básicamente, sobre una determinada concepción de la configuración jurídica de la personalidad de la Administración del Estado, sobre el reconocimiento de la titularidad de derechos fundamentales, ya efectuada por este Tribunal, en favor de personas jurídicas de Derecho público, sobre algunas consideraciones de Derecho

comparado y sobre la tesis central de que, si la respuesta fuera de otro tipo, se situaría a la Administración del Estado en indefensión.

La primera cuestión, por consiguiente, que es preciso plantear, versa sobre la llamada «capacidad de derechos fundamentales» y sobre los límites de la acción para demandar el amparo constitucional.

Comenzando el análisis por este último punto hay que señalar que **el art. 53 de la Constitución circunscribe la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el art. 14 y en la Sección Primera del capítulo II, a los ciudadanos («cualquier ciudadano», dice) y a la misma conclusión conduce el art. 41.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal según el cual el recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos frente a las «violaciones de los derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los Poderes Públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional».** Es cierto que la doctrina de este Tribunal, desde sus inicios, ha admitido el recurso de amparo constitucional en favor de quienes sean titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, sin limitarlo a los ciudadanos *stricto sensu*, de suerte que el problema de la titularidad o capacidad de derechos fundamentales y el de la titularidad de la acción de amparo constitucional aunque teóricamente diferenciables, termina desde este punto de vista, por confundirse.

El referido problema de la capacidad de derechos fundamentales es de difícil planteamiento y de difícil solución. Debe dejarse de lado, en este momento, la distinción -intrascendente para la solución del tema que nos ocupa- entre los derechos fundamentales que corresponden a todas las personas (p. ej., arts. 15 y 17) y aquellos otros que sólo aparecen reconocidos en favor de los españoles o de los ciudadanos (p. ej., arts. 14, 19 y 23). Es indiscutible que, en línea de principio, los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los Poderes Públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos. Se deduce así, sin especial dificultad, del art. 10 C. E., que, en su apartado 1.º, vincula los derechos inviolables con la dignidad de la persona y con el desarrollo de la personalidad y, en su apartado 2.º, los conecta con los llamados derechos humanos, objeto de la Declaración universal y de diferentes Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por España, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966 (RCL 1977\863 y ApNDL 3630), y el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (RCL 1979\2421 y ApNDL 3627). Es cierto, no obstante, que la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y

**organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental. Así, el art. 16 garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto no sólo a los individuos, sino también a las Comunidades, y no debe encontrarse dificultad para ampliar esta misma idea en otros campos. En este sentido, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos lo pueden ejercer los partidos políticos, que el derecho de asociación lo pueden ejercer no sólo los individuos que se asocian, sino también las Asociaciones ya constituidas, y que el derecho a la libertad de la acción sindical corresponde no sólo a los individuos que fundan Sindicatos o se afilian a ellos, sin también a los propios Sindicatos. En un sentido más general la STC 137/1985, de 17 de octubre de 1985 (RTC 1985\137), ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas de Derecho privado, especialmente en lo que concierne al derecho del art. 18.2 y, con carácter general, siempre que se trate, como es obvio, de derechos que, por su naturaleza, puedan ser ejercitados por este tipo de personas. A la misma conclusión puede llegarse en lo que concierne a las personas jurídicas de Derecho público, siempre que recaben para sí mismas ámbitos de libertad, de los que deben disfrutar sus miembros, o la generalidad de los ciudadanos, como puede ocurrir singularmente respecto de los derechos reconocidos en el art. 20 cuando los ejercitan corporaciones de Derecho público.**

**Por lo que se refiere al derecho establecido en el art. 24.1 de la Constitución, como derecho a la prestación de actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial del Estado, ha de considerarse que tal derecho corresponde a las personas físicas y a las personas jurídicas, y entre estas últimas, tanto a las de Derecho privado como a las de Derecho público, en la medida en que la prestación de la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les corresponden. Y así ha sido establecido por una extensa doctrina jurisprudencial de este Tribunal, que no es necesario examinar aquí con detalle. Sin embargo, por lo que concierne a este último derecho, este Tribunal ha dicho que no se puede efectuar una íntegra traslación a las personas jurídicas de Derecho público de las doctrinas jurisprudenciales elaboradas en desarrollo del citado derecho fundamental en contemplación directa de derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello, **hay que entender que, en línea de principio, la titularidad del derecho que establece el art. 24 de la Constitución corresponde a todas las personas físicas y a las personas jurídicas a quienes el ordenamiento reconoce capacidad para ser parte en un proceso y sujeta a la potestad jurisdiccional de Jueces y Tribunales, si bien en este último caso el reconocimiento del derecho fundamental debe entenderse dirigido a reclamar del órgano jurisdiccional la prestación a que como parte procesal se tenga derecho.****

**2. Las consideraciones que han sido hechas en el apartado anterior respecto de la titularidad del derecho establecido en el art. 24 de la Constitución no puede, sin embargo, conducir en el presente caso al triunfo de la prestación de amparo. Como más arriba dijimos, el derecho fundamental ligado con la capacidad para ser parte en un proceso es el derecho a la prestación que por la genérica consideración de parte se puede reclamar del órgano jurisdiccional, pero no puede ser puesto al servicio de privilegios o prerrogativas, como en el caso presente se pretende,** ya que lo que en el fondo de este caso está en cuestión es si el Estado se encuentra exento de la necesidad de previa consignación e ingreso del capital para impugnar en vía de recurso las Sentencias recaídas en materia de Seguridad Social, pretensión que se quiere hacer valer contra los términos literales de los preceptos legales cuestionados, pues es perfectamente claro que cuando el legislador ha querido introducir la exención, como ocurre respecto de los depósitos y consignaciones del art. 181 L. P. L., la norma legal lo ha dicho expresamente, y no puede entenderse que en el caso del art. 180, donde la distinción no existe, haya de llegarse a la misma conclusión, más aún si se tiene en cuenta que la materia del art. 180, en la generalidad de los supuestos, concierne a organizaciones de carácter estatal.

Frente a lo dicho no es argumento sólido el que deriva de las exigencias del Derecho presupuestario a que el Estado se encuentra sometido, ni la invocación de una situación de indefensión del Estado, que resultaría por demás paradójica. Como este Tribunal ha dicho en numerosas ocasiones, la regulación de los recursos contra las Sentencias judiciales es de carácter legal y a ella hay que atenerse inicialmente sin perjuicio de la interpretación conforme a la Constitución que de las normas legales se deba hacer o de los casos en que se pueda poner en tela de juicio la constitucionalidad de tales normas. Si alguna situación de indefensión del Estado se produjera en un caso como el presente, no sería por obra de los poderes públicos a quienes se encomienda la aplicación de la Ley, sino de la Ley misma. Y es el Estado-legislador, que tiene en sus manos el poder normativo, quien podría modificar la ordenación del proceso laboral o modificar el Derecho presupuestario, a fin de que las previsiones de éste puedan cubrir supuestos como el presente.

**Por lo demás, resulta manifiesto que la inclusión o la exclusión del Estado entre los destinatarios de determinadas cargas procesales, como son las consignaciones o los ingresos previos a la sustanciación de los recursos interpuestos, es una medida constitucionalmente legítima, pero constitucionalmente neutra. Si el legislador establece la exoneración, nada en principio parece oponerse a tal decisión, y lo mismo ha de decirse si lo incluye entre los destinatarios de la carga. Por ello es claro que en ningún caso puede entenderse, como en el presente recurso de amparo finalmente se pretende, que la exoneración sea una exigencia derivada necesariamente de la misma Constitución, por la vía del derecho fundamental establecido en el art. 24 C. E.**

## **FALLO**

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a doce de abril de mil novecientos ochenta y ocho.

### **Voto particular.-**

que formulan los Magistrados don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer a la Sentencia de 12 de abril de 1988 en el recurso de amparo 1375/86

Hemos coincidido en la decisión que en este caso se adopta de desestimación del amparo. Sin embargo, hay a nuestro juicio, una razón más poderosa para llegar a esa conclusión, que es, en síntesis, la imposibilidad de considerar al Estado o a la Administración del Estado como titular de un derecho fundamental.

El reconocimiento de la titularidad de derechos fundamentales, con las matizaciones que se hacen en la Sentencia en favor de las personas jurídicas de Derecho público, creadas en virtud de Ley o de las disposiciones normativas idóneas para ello, no conduce a reconocer la misma posibilidad respecto del Estado en la personificación que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico recibe. Para llegar a esta conclusión no es preciso entrar en la conocida polémica doctrinal acerca del modo de personificación o reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado. Es cierto que la conclusión resulta más sencilla si se mantiene la tesis de la personalidad unitaria del Estado, pues en tal caso se produciría la paradójica situación de una reclamación de derechos fundamentales por el Estado frente a la invasión por parte del propio Estado para ser la cuestión resuelta por otro órgano del Estado. No hace desaparecer los obstáculos la construcción doctrinal sobre la que el Letrado del Estado se apoya. Según su tesis, la personificación compete a la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Ella es, se dice, la personificación *ad intra* (para el Derecho interno) de la organización servicial del Estado como unidad política. Es cierto que esta tesis tiene a su favor relevantes apoyos doctrinales, aunque no está exenta de notorias dificultades teóricas, como son, sensiblemente, la diferenciación de una personificación *ad intra* (para el Derecho interno) y *ad extra* (para el Derecho externo o Derecho internacional) y el hecho de que *ad intra* queden sin

contar con el soporte de la personificación determinados órganos del Estado como son señaladamente los órganos constitucionales. Dejando de lado tal disquisición teórica, impropia de esta sede, ha de señalarse que aunque se adoptara, obviando las dificultades expuestas, la posición doctrinal en la que el Letrado del Estado se coloca, siempre será cierto que la Administración del Estado es la única personificación del Estado mismo, por lo que el problema de su capacidad para ser titular de derechos fundamentales y de libertades públicas, queda inevitablemente incólume.

Centrado de esta forma el problema, la conclusión a la que hay que llegar es negativa. Los instrumentos jurídicos de que el Estado dispone para la realización de los intereses públicos no se ajustan a la idea del derecho fundamental. Los derechos fundamentales que la Constitución reconoce son genuinos derechos subjetivos y, por consiguiente, situaciones de poder, puestas por el ordenamiento jurídico a disposición de los sujetos favorecidos para que éstos realicen libremente sus propios intereses. El ejercicio de un derecho subjetivo es siempre libre para el sujeto favorecido. No empece lo dicho el hecho de que en materia de derechos fundamentales se reconozca la posibilidad de ejercicio de los mismos a determinados órganos públicos, como ocurre con el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal en el art. 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pues tal forma de ejercicio se produce por vía de sustitución y se trata siempre de un ejercicio al servicio del propio interesado que no puede ser nunca utilizado en contra de la voluntad de éste. El instrumento básico de los derechos fundamentales no se adecúa a la organización estatal, cualquiera que sea la forma en que se la personifique. Para la realización de los fines y la protección de sus intereses públicos no es titular de derechos subjetivos, salvo cuando actúa sometándose al Derecho privado. El Estado posee potestades y competencias, pero de ningún modo derechos fundamentales.

La conclusión de todo lo que hasta aquí se ha dicho es que no puede el Estado o la Administración del Estado recabar para sí la vía excepcional de la jurisdicción constitucional. Si así se hiciera, en un caso como el presente, no se estaría otorgando protección o tutela a un derecho fundamental, sino velando exclusivamente por la pureza de una objetiva ordenación del proceso de acuerdo con los postulados del Estado de Derecho, lo que, en sí mismo y sin referencia ninguna a derechos fundamentales, no es materia propia de la competencia de este Tribunal.

Por la razón antedicha no son atendibles las alegaciones que el Abogado del Estado hace respecto del Derecho comparado, especialmente en lo que se refiere al Derecho constitucional de la República Federal de Alemania, pues en tal Derecho los arts. 101 y 103 G. G. no sólo reconocen derechos fundamentales, sino también objetivas garantías del procedimiento judicial del Estado de Derecho, por lo que ha podido ser establecido que pueden reconocerse en favor de organizaciones estatales.

Madrid, doce de abril de mil novecientos ochenta y ocho.-Firmado: Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Rubricados.

