

en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales». El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 C.E., pues, prohíbe la remisión al reglamento que «haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 83/1984, de 24 de julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

10. proyectando las anteriores precisiones sobre la norma debatida, se llega a un juicio positivo de constitucionalidad respecto a su adecuación a lo dispuesto en el art. 25.1 C.E. El Real Decreto-ley, en su art. 9.º, concreta el desvalor de las conductas consideradas ilícitas en la referencia al incumplimiento por las Empresas de normas de seguridad teleológicamente encaminadas a la prevención de hechos delictivos, normas de seguridad que vendrán luego determinadas en sus circunstancias particulares por reglamentos que responderán, en cada caso, a valoraciones de carácter técnico y contingente, efectuadas por la Administración. El Real Decreto-ley fija suficientemente, así, los elementos esenciales del ilícito administrativo, y de las sanciones correspondientes, éstas últimas mediante la remisión a la legislación general de orden público, y mediante la introducción de una nueva sanción consis-

tente en el cierre del establecimiento. No hay, por tanto una «deslegalización de la materia» en cuanto a la fijación de los tipos o conductas sancionables, sino una remisión al reglamento que deja a salvo los elementos esenciales y necesarios para garantizar que no se producirá una regulación reglamentaria independiente y no subordinada a la ley. La colaboración reglamentaria en la tipificación de las conductas administrativamente ilícitas no supone, por tanto, en este caso, una vulneración del principio de legalidad contenido en el art. 25.1, en cuanto que el Real Decreto-ley contiene, como se ha dicho, los elementos fundamentales de esa tipificación.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 926/1984 y 237/1986.

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

Dada en Madrid a veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y ocho, firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesus Leguina Villa y Luis López Guerra.-Rubricado.

3143 Pleno. Cuestiones de inconstitucionalidad números 102 y 452/1986, acumuladas. Sentencia número 4/1988, de 21 de enero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 102 y 452/1986, acumuladas, promovidas, respectivamente, la primera por la Magistratura de Trabajo núm. 13, de Madrid, respecto del art. 32 de la Ley 23/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado, en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para el saneamiento del sector de seguros privados y para el reforzamiento del Organismo de control, y la segunda, por la Sala Primera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia, respecto del art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, antes referido. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Letrado del Estado, este último en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por Auto de 3 de enero de 1986, la Magistratura de Trabajo núm. 13 de las de Madrid, elevó a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 32 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado, en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para el saneamiento del sector de seguros privados y para el reforzamiento del Organismo de control, por su supuesta contradicción con los arts. 9.3, 24.1, 35 y 117.3 de la Constitución.

Los hechos que dan lugar a la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Ante la Magistratura mencionada presentaron el 14 de julio de 1984 demanda en reclamación de salarios don Manuel Fernández Lago y otros trabajadores contra la Empresa «Aseguradora Mundial, S. A.» (en liquidación). Por providencia de 12 de diciembre de 1984, a instancia de los demandantes, la Magistratura acordó el embargo preventivo de bienes de la Entidad demandada, llevándolo a efecto sobre diversos bienes.

b) Tras celebrarse el acto de juicio, el 17 de abril de 1985, la Magistratura referida dictó providencia en la misma fecha del siguiente tenor:

«Apreciándose una posible inconstitucionalidad en la Ley del Seguro Privado de fecha 2 de agosto de 1984 ("B.O.E." de 4 de agosto de 1984), en su art. 32, en relación con lo que dispone el art. 32 del Estatuto de los Trabajadores, y toda vez que al existir un embargo preventivo en estos autos, la Sentencia necesariamente, conforme al art. 1.418 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, habrá de hacer pronunciamiento de dicho embargo, es evidente que esto último constituye una medida propiamente ejecutiva cuya posibilidad aparece vedada durante el plazo de un año a partir de la resolución que se dicte, al juzgador, a virtud de la indicada normativa de la Ley de Seguro Privado. Con carácter previo a adoptar la decisión al respecto, oígase a las partes, al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear dicha cuestión, suspendiéndose el plazo para dictar dicha Sentencia.»

La Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras presentó el 31 de mayo de 1985, ante la Magistratura, escrito en el que, tras indicar que había tenido conocimiento de la providencia de 17 de abril de 1985 y que la Comisión había asumido la función de órgano liquidador de la Entidad demandada, en virtud de resolución de la Dirección General de Seguros de 7 de noviembre de 1984 («B.O.E.» de 19 de diciembre), manifestaba que la norma específicamente aplicable a la liquidación que la Comisión debía desarrollar era el Real Decreto 10/1984, de 11 de julio, cuyo art. 4.6, párrafo último, implica la suspensión del ejercicio de acciones judiciales contra la Entidad cuya liquidación haya sido asignada a la Comisión, suspensión que se alzaría únicamente en los casos en que el plan de liquidación no sea ratificado por la Dirección General de Seguros, o no sea aprobado en convenio de acreedoras, terminando por expresar que procedía la aplicación de tal art. 4.6 en lugar del art. 32 de la Ley 33/1984.

Los trabajadores demandantes, por escrito de 1 de junio de 1985, manifestaron su opinión favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y el Fiscal estimó no procedente plantearla, dado que según la providencia de 17 de abril de 1985, que no citaba precepto constitucional infringido, la contradicción no se da entre una norma con rango de ley y la Constitución, sino entre dos normas con rango de ley.

c) Por Auto de 3 de enero de 1986, la Magistratura acordó elevar al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad «del art. 32 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio»; considera que dichos preceptos, al privar temporalmente a los Tribunales de Justicia de la competencia para ejecutar sus propias Sentencias, conculcan el art. 117.3 de la Constitución y los principios y derechos de seguridad jurídica (art. 9.3), tutela efectiva de los Tribunales (art. 24.1) y el deber y derecho al trabajo y el de remuneración de éste (art. 35). La protección del derecho de los asegurados, en Entidades que precisen liquidación con intervención

del Ministerio de Economía y Hacienda, no justifica la limitación de facultades que incumben por imperativo constitucional a los Tribunales y la asunción, aunque sólo sea transitoriamente, por la Administración estatal de facultades en exclusiva reservadas a aquéllos. Aquellos derechos de los asegurados, mercedores de protección y defensa, no deben ser antepuestos en un Estado social de Derecho a los más frágiles, y precisados de una más singular protección, de los trabajadores por sus salarios, resaltando al efecto lo previsto en el art. 35 C.E. y por el art. 32 del Estatuto de los Trabajadores, Ley ordinaria prevista en la Constitución. La norma legal cuestionada omite esta singular protección de los derechos laborales, además de determinar una injerencia del Poder ejecutivo en el área de actuación propia del Poder judicial, privando al ciudadano de su tutela efectiva y de las garantías que tiene que dispensarle y, por último, impone una paralización temporal del proceso judicial que no se compece con la preteritoria protección que, por propia naturaleza y efectos, ha de dispensarse a los derechos laborales.

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó, por providencia de 5 de febrero de 1986, admitir a trámite la cuestión promovida, hacer pública en el «Boletín Oficial del Estado» la incoación de la misma y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes; al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones.

3. Por escrito de 4 de marzo de 1986 formuló sus alegaciones el Fiscal General del Estado, interesando el rechazo de la cuestión por incurrir en motivos de inadmisión previstos en el art. 37.2, por referencia al 35.1, ambos de la LOTC.

Tras referirse a la tramitación seguida por la Magistratura para el planteamiento de la cuestión, comienza por destacar que esta tramitación no se ajusta a lo previsto en la LOTC, puesto que el órgano judicial, al dar traslado a todas las partes de lo manifestado por cada una, desconoció que el plazo para alegaciones es común para todas y no dictó el Auto hasta varios meses después de la última modificación de la providencia de 17 de abril de 1985.

Por ello señala, como infracciones procesales que comportan la inadmisión de la cuestión, la de no haber resuelto el incidente en los tres días siguientes al final del plazo común de alegaciones, e igualmente la de que la providencia citada incumplió la exigencia del art. 35.2 de la LOTC, pues la contradicción a que se refiere es la existente entre dos Leyes, no de una Ley con la Constitución, ni siquiera mencionada; recuerda al respecto el ATC 69/1983, de 17 de febrero, y la STC 67/1985, de 24 de mayo.

No obstante lo expuesto, hace varias reflexiones sobre el fondo del asunto. En primer lugar, la de que la introducción que el art. 32 de la Ley 34/1984 hace de un parámetro temporal —con el techo siempre de un año— en la ejecución, no priva a los órganos del Poder Judicial de su competencia para ejecutar lo por ellos resuelto y por ello no parece que pueda infringir el art. 117.3 de la Constitución. Tampoco la sustitución del Juez por la «Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras», en los términos del art. 4.6 del Real Decreto 10/1984, en las actuaciones encaminadas a la aprobación del Convenio, por ser actividad más propia de la jurisdicción voluntaria que de la contenciosa y dejar expresamente a salvo las garantías jurisdiccionales establecidas en la Ley de Suspensión de Pagos y en el Código de Comercio. Indica, por último, que la posible colisión entre el art. 32 de la Ley 33/1984 y el también art. 32 del Estatuto de los Trabajadores puede resolverse por vía interpretativa, sin plantear este proceso constitucional, tanto más si se tiene en cuenta la disposición adicional 38 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre.

4. El Letrado del Estado, por escrito de 8 de marzo de 1986, formuló sus alegaciones, solicitando la inadmisión de la cuestión y, subsidiariamente, la declaración de conformidad a la Constitución de los preceptos legales cuestionados.

Estima preciso referirse, en primer lugar, a la falta de ajuste del órgano judicial proponente a las exigencias del art. 35.2 de la LOTC, señalando, al respecto, que la providencia de 17 de abril de 1985, por sus inconcretos términos, parece haber provocado una insuficiente identificación de la norma legal cuestionada y de los preceptos constitucionales infringidos, como el Ministerio Fiscal alegó ante la Magistratura. Igualmente destaca el hecho de que, tras el escrito de 27 de mayo de 1985 de la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, sin dársele al Ministerio Fiscal nueva audiencia, se planteó la cuestión, lo que determinó una solicitud de nulidad de actuaciones rechazada por el órgano judicial y que se acompaña ahora. En idéntico sentido afirma que el Auto de 3 de enero de 1986 no se atiene a lo propuesto en la providencia inicial y extiende el ámbito de la cuestión tanto en lo referente a las normas legales cuestionadas —no ya sólo el art. 32 de la Ley 33/1984, sino los «demás» preceptos concordantes de la misma, con cita del art. 36, y además en relación con el art. 4.6 del Real

Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio— como en lo que respecta a las normas constitucionales empleadas como parámetro, pues no sólo se suscita por presunta vulneración del art. 117.3 C.E., como cabría deducir de la providencia, sino de otros preceptos vinculados al principio de plenitud de la función jurisdiccional. Señala, por último, que es dudoso que el Auto cumpla la exigencia de la necesaria concreción de las normas legales cuya constitucionalidad cuestiona, pues ni se precisan cuáles sean las «normas concordantes» de la Ley 34/1984 cuestionadas, salvo el art. 36, ni para éste, ni para la relación de tal Ley con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, se especifica la conexión ni la relevancia en el proceso. Esta imprecisión suscita interrogantes sobre el modo en que el órgano judicial entiende aplicable uno u otro precepto, frente a la inaplicabilidad del art. 32 de la Ley 33/1984 al caso que adujo la Comisión mencionada, o acerca de la relación entre la Ley y el Real Decreto-ley.

A la vista de las insuficiencias expresadas, interesa la inadmisión de la cuestión, no obstante lo cual, para el caso de examen del fondo, analiza la significación de los preceptos legales cuestionados y, a continuación, las imputaciones de inconstitucionalidad efectuadas en el Auto de planteamiento.

Refiriéndose al origen y fundamentación del procedimiento administrativo de liquidación de Entidades aseguradoras, indica que en nuestro ordenamiento, siguiendo el modelo italiano, se introdujeron técnicas de liquidación forzosa administrativa en el sector de las Entidades aseguradoras por la situación de un gran número de dichas Entidades y por las insuficiencias de la normativa general vigente. Esta prevé la liquidación —sobre la base de la solvencia y para garantizar la igualdad de derechos de los accionistas— en la Ley de Sociedades Anónimas y mediante los procesos de ejecución universal en situaciones de déficit patrimonial o iliquidez para garantía de los acreedores. En el caso de las Entidades aseguradoras, con gran número de ellas sujetas a liquidaciones impuestas como sanción o por ser inexistentes de hecho, y con elevado número de acreedores con créditos de reducida cuantía, ni los órganos sociales se hacen cargo de promover la liquidación, ni existe el presupuesto de solvencia para ella, ni los acreedores afrontan la penosa y desproporcionadamente costosa carga de instar la ejecución universal, de la misma forma que es imposible cualquier saneamiento de las mismas.

Estas consideraciones brotan del estudio de una realidad que se refleja estadísticamente, en los casos a que se refiere la documentación que acompaña sobre Entidades sujetas a liquidación forzosa a llevar a cabo por la Comisión. La trascendencia social y económica de las situaciones afectadas justifican sobradamente, a su juicio, la prevención legal de un procedimiento en el que la Administración Pública asume la promoción y dirección del procedimiento de liquidación, especialmente por la labor de investigación a realizar en estos casos, sin que las funciones asumidas por la Administración mermen las garantías jurisdiccionales.

Para el examen de la cuestión es necesario, de otro lado, determinar cuáles son los textos normativos afectados, destacando, al respecto, que el Real Decreto-ley 10/1984 fue declarado vigente por la Ley 33/1984, que el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, en su art. 105, apartado 3, contiene reglas sobre liquidación realizada por la Comisión mencionada y que, en este caso de liquidación forzosa llevada a cabo por tal Comisión, son los arts. 32.1 de la Ley 33/1984, 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984 y la disposición adicional 38 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, los preceptos legales aplicables.

Alega, por otra parte, que este procedimiento de liquidación, de naturaleza administrativa, no se confunde con los procesos jurisdiccionales de ejecución universal, pues la intervención administrativa de la liquidación o la práctica de la liquidación por la Comisión repetida, tiene carácter previo a la posibilidad de que, por falta de aprobación del Convenio (art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley) los acreedores insten y obtengan la declaración judicial de la quiebra. Pero tal diferenciación no puede hacer olvidar la conexión de finalidades entre ambos y la naturaleza también universal de la liquidación forzosa administrativa; es por ello exigencia inherente a su propia concepción que la *condición universal de la liquidación* se proyecte, también en el procedimiento administrativo, mediante la *regla de suspensión de ejecuciones de acciones individuales*.

Añade a continuación el Letrado del Estado diversas consideraciones previas al contraste de esta regla de suspensión en los preceptos constitucionales invocados. Resalta, así, que el efecto de la liquidación administrativa forzosa no transciende del plazo procesal al sustantivo, pues subsisten las reglas generales de prelación de créditos y, en concreto, los privilegios materiales de los créditos salariales, salvo el caso del art. 33 de la Ley 33/1984, aunque no la facultad de ejecución separada del art. 32.5 del Estatuto de los Trabajadores. La liquidación bajo intervención administrativa, aunque el último inciso del art. 4.6 del Real

Decreto-ley 10/1984 no sea suficientemente claro, en ningún caso impide el ejercicio separado de acciones judiciales; sólo suspende la ejecución de las sentencias firmes recaídas.

Esta suspensión de ejecuciones separadas —alega el Letrado del Estado— aparece, según lo dicho, como exigencia ineludible para poder efectuar una liquidación ordenada; si las circunstancias antes expuestas dificultan notablemente la confección del «plan de liquidación ordenada y ágil» a que el citado art. 4.6 se refiere, es indudable que una sucesión de ejecuciones derivadas de actuaciones judiciales, mientras se encuentra en elaboración aquel plan y la propuesta de convenio, haría imposible el propio sistema de liquidación.

Tal suspensión se ve atenuada, en cuanto a los perjuicios de los titulares de las acciones judiciales cuya ejecución individual se ve afectada, por las reglas de la Disposición adicional 38.2 de la Ley 46/1985 para los trabajadores, y por las del Real Decreto-ley 10/1984, que permiten a la Comisión satisfacer anticipadamente gastos de liquidación y otros créditos. A ello se añade que la suspensión no tiene, en ningún caso, alcance indefinido, pues existe la regla general (art. 32.22 de la Ley) que limita la duración máxima de la suspensión al término de un año, y una regla especial aquí aplicable (y la del art. 105.3 del Reglamento de 1 de agosto de 1985, introducida a propuesta del Consejo de Estado) para el caso de liquidación llevada a cabo por la Comisión, en que la suspensión se prolonga en tanto el plan de liquidación, sometido a aprobación en convenio de acreedores, no sea rechazado por la Junta de éstos; esta singularidad se justifica por ser un sistema análogo al de la Ley de Suspensión de Pagos, invocada en el Real Decreto-ley 10/1984, y por las singulares características de las Entidades afectadas, en las que la antigüedad de su desaparición o liquidación de hecho y la consiguiente dificultad para elaborar un plan de liquidación ordenada hace ilusorio fijar una duración máxima de un año para la suspensión de las ejecuciones individuales.

Examinando ya los motivos de inconstitucionalidad imputados a la normativa descrita, se refiere el Abogado del Estado, de un lado, a la actuación de la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras en el procedimiento de liquidación forzosa administrativa en relación con los arts. 9.3, 117.3 y 24.1 C.E. Respecto del primero de estos preceptos, entiende que la previsión de este procedimiento por el ordenamiento jurídico no hace padecer en nada la seguridad jurídica en el sentido constitucional de ésta (SSTC 27/1981 y 69/1982).

Para examinar la cuestión desde la perspectiva de los otros preceptos citados es necesaria, por otro lado, caracterizar la naturaleza del procedimiento de liquidación forzosa: Es un procedimiento administrativo de liquidación universal en el que la Administración, mediante Entidad de personalidad jurídica pública que desarrolla su actividad en régimen de derecho privado, asume la función de intentar una liquidación ágil y ordenada que, salvaguardando, en mejor medida que la aplicación de las normas generales sobre ejecución universal, el conjunto de los intereses afectados se supedita a la aprobación por los acreedores; pero deja a salvo las garantías jurisdiccionales, y así las derivadas de los arts. 16 de la Ley de Suspensión de Pagos y 901 y 902 del Código de Comercio, referentes a la impugnación por los acreedores ausentes o disidentes del Convenio sometido a aprobación de la Junta, que pueden acudir, pues, tras reclamación previa en vía gubernativa, al Juez civil ordinario, y éste dejar sin efecto la resolución adoptada en el procedimiento seguido por la Administración; además, caso de no aprobarse el plan, queda expedito el ejercicio de las actuaciones correspondientes para instar las acciones judiciales necesarias, según dispone el art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley 10/1984. Este precepto, en la interpretación dada por algún Juzgado en casos a que alude implica que, en tanto se encuentra en tramitación el procedimiento de liquidación forzosa administrativa, quedan en suspenso los efectos de la suspensión de pagos o de la quiebra que, antes de incoarse tal procedimiento administrativo o durante la tramitación de éste, se puedan haber producido.

De todo ello extrae el Letrado del Estado, respecto al enjuiciamiento constitucional del procedimiento de liquidación administrativa analizado y del efecto suspensivo de la ejecución de las acciones individuales, incluso de los procesos de ejecución universal, las siguientes conclusiones: 1.^a La previsión del procedimiento de liquidación forzosa administrativa corresponde al conjunto de tareas y funciones encomendadas a la Administración Pública que requieren una regulación especial por las insuficiencias de la legislación concursal general; 2.^a El efecto suspensivo es exigencia de la naturaleza de ejecución universal del procedimiento de liquidación forzosa administrativa, pero no existe lesión del derecho a la tutela judicial, al dejar a salvo garantías jurisdiccionales en el seno del procedimiento administrativo, y para caso de resultar infructuoso éste, dejar abierta la posibilidad de incoar o proseguir la ejecución de las resoluciones recaídas o los procesos judiciales de ejecución universal; 3.^a El art. 117.33 precisa que el

ejercicio de la potestad jurisdiccional por los Jueces y Tribunales les corresponde según las normas de competencia y procedimiento que las Leyes establezcan, por lo que las previsiones legales sobre estos procedimientos administrativos no suponen una injerencia del poder ejecutivo en el área propia del poder judicial, sino un deslinde entre un procedimiento administrativo y los procesos jurisdiccionales que quedan abiertos en la hipótesis de fracasar aquél. Ni la Administración asume una competencia jurisdiccional de resolución, ni la articulación entre el procedimiento administrativo y los procesos judiciales supone tampoco usurpación de las competencias que en los últimos corresponden a los órganos jurisdiccionales, pues si la ejecución universal en vía administrativa tiene buen fin —aprobación del convenio— los procesos judiciales de ejecución universal resultarán carentes de objeto, y si fracasan, el órgano judicial asume la ejecución universal.

Analizando, en último lugar, el sistema de liquidación forzosa administrativa de Entidades aseguradoras desde la perspectiva del art. 35 C.E., indica el Letrado del Estado que tal sistema, aparte de las técnicas ya mencionadas que atenúan los perjuicios para los titulares de créditos de todo tipo, respeta los privilegios materiales de los criterios salariales. Las normas cuestionadas excepcionan la posibilidad de ejecución separada de tales créditos salariales prevista por el art. 32.5 del Estatuto de los Trabajadores, pero la solución de este precepto no es la única constitucionalmente legítima para la protección del derecho al trabajo y a su remuneración. En tal sentido, los principios de preferencia crediticia de los salarios, en ciertos casos, sobre otros créditos privilegiados, si hubieran de entenderse como exigencia del art. 35 C.E., aparecen respetados en la ejecución universal administrativa; por otro lado, la existencia y responsabilidad económica del Fondo de Garantía Salarial, en los términos ágiles de la Disposición final 38 de la Ley 46/1985, responde a las exigencias de perentoria protección de los créditos salariales, pues tal Disposición adicional establece la responsabilidad del Fondo —en los importes del art. 33.1 y 2 del Estatuto de los Trabajadores— en el momento en que se dicte la resolución que atribuye la liquidación a la Comisión, frente al anterior criterio del art. 4.6, párrafo segundo, del Real Decreto-ley 10/1984, suponiendo una apreciable ventaja frente a la situación de trabajadores de Empresas no sujetas a esta legislación especial, respecto a los cuales la asunción de responsabilidad por el Fondo de Garantía Salarial requiere una más compleja tramitación, como resulta del art. 33.3 y 6 del Estatuto de los Trabajadores. Una valoración conjunta del sistema, en el que se integran ambas reglas especiales de suspensión de la ejecución separada y de agilización de la asunción de responsabilidad por el Fondo de Garantía Salarial, no permite apreciar lesión del principio constitucional de protección del derecho a la remuneración del trabajo.

Refiriéndose, finalmente, a la incidentalmente planteada inconstitucionalidad del art. 36 de la Ley 33/1984 que consagra la inembargabilidad de determinados bienes, por afectarse como un «patrimonio separado» especial y exclusivamente a la garantía del derecho de los asegurados y beneficiarios prevista por el art. 33 de la misma, dice que responde a la adopción por la autoridad administrativa de la medida cautelar que regula el art. 42.2, e), de la repetida Ley; tales medidas se justifican como técnica específica de protección a los consumidores (art. 51 C.E.), en este caso los asegurados, se dirigen a impedir disposiciones patrimoniales en perjuicio de los intereses de éstos, constituyen una especie de embargos administrativos, lo que explica su liquidación, en todo caso, por la Administración, y se adoptan con publicidad, por lo que no dañan expectativa, intereses o derecho de terceros y se hallan justificadas constitucionalmente; la ponderación realizada por el legislador del derecho de los acreedores salariales, exceptuando limitadamente las reglas de prelación del art. 32 del Estatuto de los Trabajadores, no constituyen infracción del art. 35 C.E., como tampoco lo infringen las reglas especiales de protección de los consumidores en otros ámbitos por la circunstancia de no extenderse a los créditos salariales, que son ya objeto de una protección también específica mediante el sistema de Fondo de Garantía Salarial.

5. Por otra parte, la Sala Primera de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia en Auto de 25 de marzo de 1986, había promovido la cuestión núm. 452/1986 por considerar que el art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, puede ser contrario a los arts. 24.1, 117.3 y 118 de la Constitución.

Los hechos del proceso en que tal cuestión se ha planteado son los siguientes:

a) En 2 de abril de 1984 presentó demanda de juicio ejecutivo don Lorenzo Sánchez Leira, contra «Valenciana de Seguros Mutuos» (VALSEM), en reclamación de 4.002.080 pesetas, de la que conoció el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de los de Valencia, despachándose ejecución y procediéndose al embargo de concretos bienes. En rebeldía la Empresa VALSEM, el Juzgado dictó Sentencia de remate en 30 de mayo de 1984, que resultó firme ante la no interposición de recurso alguno.

El actor, en junio del mismo año, instó vía de apremio, llegándose a fijar el día 20 de marzo de 1985 para la celebración de la subasta.

b) En virtud de escrito de 8 de marzo de 1985, don Juan Tarazaga López, se personó en el Juzgado, poniendo de manifiesto que por escritura otorgada ante Notario, en 17 de diciembre de 1984, había sido nombrado Liquidador-Delegado para la Entidad VALSEM, con las facultades que se derivan tanto del Real Decreto-ley 30/1984, como de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado y Ley de 17 de julio de 1951 de Sociedades Anónimas, solicitando que en aplicación de lo establecido en el art. 4.66 del citado Real Decreto-ley se dejara sin efecto la traba y embargo acordados en su día; se hiciera entrega de los bienes afectados al representante legal de la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, dejando sin efecto, finalmente, la ejecución instada, con archivo del procedimiento y reserva expresa en favor del ejecutante para reiniciar la reclamación en caso de que no se aprobara el plan de liquidación en trámite.

Consta en el procedimiento que por Orden Ministerial de 4 de abril de 1984 (B.O.E. de 11 de mayo de 1984) la Entidad VALSEM había entrado en período de disolución y liquidación, y por esta razón intervenirían los órganos de que se ha dejado constancia.

c) Con oposición del actor en el proceso de ejecución, y mantenida la Entidad VALSEM en situación de rebeldía, el Juzgado dictó providencia en 20 de marzo de 1985 accediendo a lo interesado por el Liquidador-Delegado, hasta tanto no se diera el supuesto del párrafo último del art. 4 del mencionado Real Decreto-ley. Instado recurso de reposición, que fue desestimado por Auto de 6 de abril de 1985, se admitió a trámite recurso de apelación que, tramitado con arreglo a Derecho, motivó que por la Sala de lo Civil, en providencia de 17 de diciembre de 1985, se acordara oír a las partes y al Ministerio Fiscal a tenor de lo establecido en el art. 35.2 de la LOTC, sobre pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 4.6 del tantas veces citado Real Decreto-ley en cuanto presuntamente opuesto a lo preceptuado en los arts. 24 y 117 —según se dice en el Auto— de la Constitución.

En el trámite del art. 35 de la LOTC, y en escrito de 13 de enero de 1986, la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, por medio de cuyo legal representante había sido notificada la providencia antes mencionada, se persona en la apelación y al propio tiempo promueve demanda incidental de nulidad de actuaciones, dando lugar a providencia de la Sala de 17 de enero de 1986 que concede prórroga en el trámite de apelación y simultáneamente para pronunciarse sobre la pertinencia de plantear cuestión, prórroga que se fija en el plazo de veinte días, rechazándose la admisión a trámite de la demanda incidental en virtud de Auto de 3 de marzo.

d) Por Auto de 25 de marzo de 1986, según se ha dicho, la Sala acuerda promover la cuestión, señalando en su parte dispositiva que el art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley debatido, pudiera ser contrario a las disposiciones contenidas en los arts. 24.1 y 113.3 y 118 de la Constitución. Argumenta al respecto, que el problema básico es que existe una Sentencia firme (la de 30 de mayo de 1984) que puede llegar a no ser ejecutada en virtud de una actuación administrativa (o privada y, en todo caso, de dudosa calificación) que puede estar vaciando de contenido lo que dispone el primero de los preceptos citados.

El art. 4.6 cuestionado, incide en el art. 24.1 de la Constitución, por cuanto, según ha proclamado la jurisdicción constitucional, comprende «el derecho a la actividad ejecutiva de los órganos judiciales». Es dudoso que pueda admitirse, según la Sala promotora, la suspensión e incluso la no ejecución aislada e independiente de una Sentencia «cuando lo que existe es simplemente una actividad administrativa (o privada) de liquidación». Con esta actividad administrativa se incide en las facultades de ejecución que el art. 117.3 de la Constitución atribuye a los Jueces y Tribunales, «lo que se cuestiona —insiste— es que un órgano administrativo pueda suspender el ejercicio de la potestad jurisdiccional». Relaciona el precepto constitucional que terminamos de señalar, con el art. 118 de la propia Ley fundamental.

6. Por providencia de 7 de mayo de 1986, de la Sección Tercera de este Tribunal, se admitió a trámite la referida cuestión núm. 452/1986 y se verificó el traslado previsto por el art. 37.2 de la LOTC para la personación y formulación de alegaciones del Congreso de los Diputados, Senado, Gobierno y Fiscal General del Estado.

7. El Fiscal General del Estado, por escrito de 27 de mayo de 1986, formuló sus alegaciones, solicitando el rechazo de la cuestión promovida por la Sala de lo Civil mencionada, tanto por el defecto en el modo de tramitarla como por la improcedencia de su planteamiento.

Tras relatar los antecedentes de hecho de la cuestión y referirse a la conexión del tema aquí planteado con el suscitado en la cuestión 102/1986, el Fiscal sostiene que procede la inadmisión de

la presente, porque el órgano judicial había concedido prórroga del plazo del art. 35.2 para alegaciones cuando tal plazo es expresa y legalmente improporcionable, lo que invalida el procedimiento seguido y arrastra la inadmisión de la cuestión.

Efectúa, a continuación, diversas matizaciones sobre el art. 4.6 y la legislación posterior a tal Real Decreto-ley, en concreto sobre el alcance temporal de la suspensión que dicho art. 4.6 supone en relación con lo previsto por el art. 32.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto. Según este último precepto, la suspensión de actuaciones judiciales se alza al término de un año, habiendo entendido el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, que tal regla es aplicable a la liquidación con mera intervención del Ministerio de Economía y Hacienda, mientras que en el caso de liquidación por medio de la Comisión liquidadora, la suspensión sólo se levantará cuando fuera rechazado el plan de liquidación por los acreedores (art. 105.3); pero esta regla última puede ser perniciosa para las pretensiones de los asegurados, a quienes el legislador ha querido proteger, y que pueden ser arrastrados a un largo procedimiento sin fijación de término previsible, si otros acreedores actúan a través de los medios de liquidación con tácticas evasivas o dilatorias. Por ello, ante la no exclusión en el art. 32.2 de la Ley de la aplicación del plazo a caso alguno, debe estimarse que el término de un año opera en ambos mecanismos de liquidación.

Sostiene, por último, el Fiscal que los órganos judiciales podían haber utilizado mecanismos hermenéuticos de acomodación de la norma a la Constitución para resolver el supuesto de que conocían sin necesidad de plantear la cuestión, esencialmente, porque han hecho aplicación retroactiva del Real Decreto-ley 10/1984, cuando ésta no procedía, ya que tal norma entró en vigor el 15 de julio de 1984 y la Comisión Liquidadora sólo comenzó sus actividades el 17 de diciembre de 1984, cuando ya en mayo de 1984 se había dictado Sentencia firme y en junio de tal año se había iniciado la vía de apremio, por lo que si el Juzgado hubiera cumplido los plazos procesales en la ejecución, habrían estado finalizada ésta al comparecer en autos la Comisión. El Real Decreto-ley, además, no se refiere a supuestos iniciados al amparo del ordenamiento anterior, sino a supuestos de futuro, ni señala que se suspendan las instancias judiciales en trance de desarrollo en aquel momento, o los procesos en tramitación al entrar en vigor. Al aplicarse la norma, pues, con efecto retroactivo no querido por la misma y en perjuicio evidente de quien accedió a los Tribunales, no es la norma, sino el órgano judicial, el que produce la paralización del proceso con infracción de los arts. 24.1 y 117.3 de la Constitución.

8. El Letrado del Estado en representación del Gobierno, formuló sus alegaciones por escrito de 31 de mayo de 1986, solicitando que se declarara la conformidad a la Constitución del art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio. Comienza por destacar que el Auto de planteamiento de la cuestión la ciñe a la posibilidad de que las actuaciones judiciales quedan suspendidas por la actuación de la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, centrando su argumentación en que el efecto suspensivo de la actividad jurisdiccional sólo podría venir determinado por una actividad igualmente jurisdiccional (así el proceso concursal), pero que la actividad de una autoridad administrativa que, además, actúa en régimen de Derecho privado, nunca podría dificultar o impedir el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Aunque sea tal el objeto específico de la cuestión, es ineludible para la motivación misma tomar como punto de arranque el origen y fundamentación del sistema total de liquidación de Entidades aseguradoras instaurado por el Real Decreto-ley y normas legales y reglamentarias de desarrollo, la interpretación de su régimen jurídico, resultante de sucesivos textos normativos, y la conexión entre el procedimiento administrativo de liquidación y los procesos judiciales de ejecución universal. Tales materias fueron objeto de exposición en la cuestión 102/1986, dándola aquí por reproducida, y estimando pertinente la acumulación de dicha cuestión y la 452/1986, lo que solicitaba.

Analiza a continuación la temática de la eficacia suspensiva de la ejecución de acciones judiciales individuales de estos procedimientos administrativos desde la perspectiva de los preceptos constitucionales invocados, reiterando las alegaciones vertidas en la cuestión núm. 102/1986 sobre la conformidad de la regulación legal a los arts. 24.1 y 117.3 de la Constitución. Añade, por lo que concretamente se refiere a los términos del Auto de la Sala de lo Civil proponente, que el régimen jurídico privado en la actuación de la Comisión no obsta a la naturaleza pública de la misma, ni a que sean fines públicos los justificadores de la regulación especial, ni menoscaba la justificación de las funciones que la Administración tiene legalmente encomendadas en el procedimiento de liquidación forzosa administrativa. Termina afirmando que, siendo claro que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a que el fallo se cumpla y que el art. 117.3 C.E. contempla como contenido de la potestad jurisdiccional la ejecución de lo juzgado, ni ello, ni la invocación del art. 118 C.E., desvirtúan el hecho de que son las normas legales de competencia y procedi-

miento, que definen el régimen de ejercicio de la potestad jurisdiccional, las que prevén la suspensión. Es la Ley y no una actuación administrativa la que suspende la actividad jurisdiccional, de modo justificado y respetando las garantías jurisdiccionales de los afectados, tanto en el seno del procedimiento administrativo como en la hipótesis de fracaso del mismo.

9. La Sección Tercera acordó, por providencia de 4 de junio de 1986, oír al Fiscal General del Estado acerca de la acumulación solicitada por el Letrado del Estado y el Pleno de este Tribunal, por Auto de 26 de junio de 1986, acordó acumular la cuestión núm. 452/1986 a la núm. 102/1986.

En ambas cuestiones el Congreso de los Diputados y el Senado habían ofrecido su colaboración al Tribunal e indicando que no se personarían en el procedimiento.

10. Por providencia de 14 de enero último se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad el próximo día 21 de enero actual.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Parece ineludible precisar, en primer término, cual o cuáles son los preceptos legales cuya constitucionalidad se pone en duda en las dos cuestiones acumuladas por nuestro Auto de 26 de junio de 1986, pues si bien la planteada por la Audiencia Territorial de Valencia se circunscribe expresamente al párrafo final del art. 4, apartado 6.º, del Real Decreto-ley 10/1984 («De no aprobarse el plan, quedará expedito a los acreedores el ejercicio de las acciones legales correspondientes para instar las actuaciones judiciales necesarias») con exclusión de cualquier otro (aunque sin perjuicio, dice, de lo que este Tribunal pueda acordar al amparo de lo dispuesto en el art. 39 de su Ley Orgánica), la Magistratura de Trabajo núm. 13 de Madrid cuestiona el «art. 32 de la Ley 33/1984, de Ordenación del Seguro Privado, en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio» incluso se refiere en el fundamento segundo de su Auto, a «la posible contradicción del art. 32 y demás concordantes de la repetida Ley 33/1984 ... en relación con el art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984 ... con normas de rango constitucional».

Es cierto que esta alusión genérica a los «artículos concordantes» puede ser en este momento pasada por alto, puesto que no se refleja en la parte dispositiva del Auto, pero aun reduciéndonos a éste hay que determinar, si es la totalidad o sólo parte de los preceptos en él incluidos los que se cuestionan. Este acotamiento viene facilitado, en cierto sentido, por la relación que el Magistrado del Trabajo establece entre ellos, puesto que, en virtud de tal conexión resulta evidente que no están en cuestión ni los dos primeros párrafos del mencionado art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984, ni el apartado 3.º del art. 32 de la Ley 33/1984. Los preceptos cuya constitucionalidad somete el Magistrado a nuestra consideración son, en definitiva, los contenidos en los apartados 1.º y 2.º del art. 32 de la Ley en el párrafo final del art. 4.6 del Real Decreto-ley que determinan la suspensión de la ejecución de las Sentencias judiciales.

Esta conclusión no resuelve, sin embargo, todos los problemas que el Auto de la Magistratura de Trabajo plantea, pues aunque estos preceptos tienen el mismo sentido, ni coinciden enteramente en cuanto al alcance de la suspensión que determinan (cuestión de la que más adelante nos ocuparemos) ni, sobre todo, son aplicables a los mismos supuestos. El art. 32 de la Ley opera en el caso de las liquidaciones no dirigidas por la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (en lo sucesivo CLEA) creada por el Real Decreto-ley, en tanto que el art. 4.6 de este último es de aplicación precisamente cuando es esta Comisión la que asume la liquidación. Uno y otro no pueden ser aplicados simultáneamente y, en consecuencia, sólo de la validez del uno o de la del otro, pero no de la de ambos a la vez, puede depender el fallo que el órgano judicial ha de dictar. El Magistrado de Trabajo no precisa, sin embargo, con la exigible claridad, cuál de estas dos normas es la que considera aplicable. En la providencia en la que propuso a las partes el planteamiento de la cuestión se hacía referencia sólo al art. 32 de la Ley y es sólo en el Auto de planteamiento, después de que la Comisión Liquidadora expresara su criterio acerca de la aplicabilidad del art. 4.6 del Real Decreto-ley, cuando ha extendido su cuestionamiento a este último, por la relación que aquél guarda con él.

Aunque es evidente que la naturaleza misma de esta vía procesal exige que el Juez proponente de la cuestión determine antes de hacerlo, con absoluta claridad, cuál es la norma que considera aplicable, sin acudir ante nosotros antes de haber resuelto la duda suscitada por las partes, como parece haber sido el caso aquí, la analogía existente entre el art. 32.1 y 2 de la Ley 33/1984 y el art. 4.6, párrafo final, del Real Decreto-ley 10/1984 y el hecho mismo de que en el proceso laboral las partes fueron consultadas acerca de la procedencia de cuestionar el artículo de la Ley aconsejan que consideremos también a éste como objeto de la cuestión.

2. Preciado lo anterior, es necesario dar respuesta a las objeciones que tanto el Letrado del Estado como el Ministerio Fiscal oponen a la admisión a trámite de estas cuestiones. Estas razones son, como resulta de los antecedentes, de dos órdenes distintos. Unas se refieren a la improcedencia de aplicar a los casos controvertidos los preceptos constitucionales, o a la incorrección de la interpretación que los órganos cuestionantes hacen de ellos; otras a los defectos procedimentales en los que éstos han incurrido.

Entre las primeras se cuentan, además de las que el Letrado del Estado aduce respecto de la incorrección de que adolece la cuestión planteada por el Magistrado de Trabajo acerca de cuál sea exactamente la norma aplicable y cuestionada, razones que pueden considerarse respondidas con lo dicho en el anterior fundamento, las que el Ministerio Fiscal ofrece (con referencia también a la cuestión núm. 102/1986) sobre la posibilidad de salvar por vía interpretativa la colisión que el Magistrado de Trabajo cree advertir entre el art. 32 de la Ley 33/1984 y el artículo de mismo número del Estatuto de los Trabajadores y las que el mismo Ministerio Fiscal da acerca de la aplicación incorrectamente retroactiva que la Audiencia Territorial de Valencia se cree obligada a hacer del precepto que cuestiona.

Tales razones, sea cual fuere su mérito intrínseco, no pueden ser tomadas en consideración para denegar la admisión a trámite de las cuestiones planteadas, pues como ya hemos dicho, ni el juicio sobre la aplicabilidad de las normas que hace el juez *a quo*, ni la interpretación que de ellas efectúa pueden ser censurados por este Tribunal en cuanto que no sean manifiestamente irrazonables y no lo son ciertamente en el presente caso.

Como causas de inadmisibilidad se señalan, según antes indicábamos, los errores o infracciones procesales que tanto el Letrado del Estado como el Ministerio Fiscal imputan a la tramitación seguida por la Magistratura de Trabajo, y el Ministerio Fiscal también a la Audiencia Territorial de Valencia. Estos reproches, cuyo contenido se resume en los apartados 3.º, 4.º y 7.º de los antecedentes, no carecen sin duda de base sólida, pero su trascendencia no es tanta como para llevarnos a decretar en este momento procesal la inadmisión que se solicita. Se opone a ello, en efecto, no sólo una elemental consideración de economía procesal, sino sobre todo, muy principalmente, la de que la defectuosa aplicación de las normas procesales no ha colocado en situación de indefensión a ninguna de las partes de los respectivos procesos *a quo* ni ha perjudicado, en cuanto cabe apreciar, sus intereses legítimos.

3. Las normas constitucionales que ambos órganos proponentes consideran vulneradas por las cuestionadas son, en primer lugar, las contenidas en los arts. 24.1, 117.3 y 118, pero a ellas añade también la Magistratura de Trabajo las que garantizan la seguridad jurídica (art. 9.3) y el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente (art. 35). Iniciaremos nuestro análisis por el del supuesto contraste existente entre los arts. 4.6, párrafo final, del Real Decreto-ley 10/1984 y 32.1 y 2 de la Ley 33/1984 con los preceptos mencionados en último término, para continuar después con el de la argumentación en la que coinciden la Magistratura de Trabajo de Madrid y la Audiencia Territorial de Valencia.

4. La colisión entre los preceptos legales cuestionados y el principio constitucionalmente garantizado de seguridad jurídica se afirma en el Auto de la Magistratura de Trabajo (fundamento 3.º) de manera apodictica. No es fácil, por tanto, determinar las razones que apoyan tal afirmación que ha sido ignorada por el Ministerio Fiscal y de la que entiende también la Abogacía del Estado que cabe prescindir. No podemos nosotros, tampoco, tomarla en consideración, pues ni es tarea de este Tribunal hacer cabalas o conjeturas sobre las razones que abonan las afirmaciones de inconstitucionalidad, cuando ni de modo explícito ni de modo implícito se le ofrece, ni le sería lícito, aunque llegara a adivinarlas, tomarlas en cuenta para su decisión, pues rompería con ello la igualdad de las partes al aceptar argumentos que los demás intervinientes en el proceso constitucional no tuvieron ocasión de controvertir.

Más extensamente fundamenta el Magistrado del Trabajo su convicción sobre la incompatibilidad de los artículos cuestionados con el art. 35 de la Constitución, incluyendo además en su razonamiento una referencia al art. 1 de ésta en cuanto define nuestro Estado como «social y democrático de Derecho», pues a su juicio la suspensión de la ejecución de las Sentencias que aquellos preceptos legales imponen implica un desconocimiento «de la primigenia protección de que son acreedores los trabajadores de esas Empresas aseguradoras por los salarios debidos».

Como es evidente, este razonamiento no podría llevarnos, de aceptarlo, a una declaración de pura inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona, pues está referido exclusivamente a las Sentencias del orden laboral que no son las únicas, como bien se comprende y la cuestión planteada por la Audiencia Territorial de Valencia patentiza, cuya ejecución suspenden tales preceptos. Pero es que además, ni la ejecución de las Sentencias laborales se beneficia, frente a las dictadas por los órganos judiciales de los restantes órdenes jurisdiccionales, de preferencia alguna garantizada por la Constitución, ni

los arts. 4.6, *in fine*, del Real Decreto-ley 10/1984 y 32 de la Ley 33/1984 modifican en nada las normas de prelación contenidas en el art. 32 del Estatuto de los Trabajadores en favor de los créditos salariales. Si niega, desde luego, el privilegio que el apartado 5 de este artículo otorga a las acciones ejercidas para cobrar estos créditos en coincidencia con la tramitación de un procedimiento concursal, en la medida en que se considere equivalente a un procedimiento de tal género. Ni esta negación, sin embargo, es total, puesto que lo que se suspende es la ejecución de la Sentencia, no las actuaciones procesales que conducen a ella, ni puede sostenerse en modo alguno que el principio en cuestión forme parte del contenido del art. 35 de la Constitución. Esta impone al legislador la obligación de tutelar el derecho al trabajo y por extensión, los derechos de los trabajadores, pero no le impide, naturalmente, tomar en cuenta al establecer esta protección otros derechos e intereses, especialmente aquellos que la Constitución también protege, como es el derecho de los consumidores (en este caso, los asegurados). Es este derecho el que la Ley 33/1984 según su Exposición de motivos intenta sobre todo salvaguardar y el que da sentido, a juicio del Letrado del Estado, a la regla que contiene su art. 36, cuya constitucionalidad también defiende el representante del Gobierno como respuesta a la mención incidental que de él se hace en el Auto del Magistrado de Trabajo. No habiéndolo incluido éste en la parte dispositiva es ésta, no obstante, una discusión en la que no debemos entrar. Tampoco parece necesario, en razón de lo ya dicho, extendernos en consideraciones sobre la protección adicional, aunque limitada, que a los créditos salariales concede en caso de liquidación forzosa el propio art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984 y, más tarde, la Disposición adicional 38.2 de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales para 1986.

Baste decir, para concluir, que la norma cuestionada, destinada a asegurar la *par conditio creditorum* frente a la Entidad en liquidación garantiza también en último término los créditos salariales protegiéndolos como a todos los demás de las actuaciones más rápidas de otros acreedores de la misma Entidad.

5. Debe abordarse ahora la cuestión de si los apartados 1.º y 2.º del art. 32 de la Ley 33/1984 y el párrafo final del art. 4.6 del Real Decreto-ley 10/1984 contradicen lo dispuesto por los arts. 24.1, 117.3 y 118 de la Constitución, núcleo central de los argumentos coincidentes de las dos resoluciones judiciales de planteamiento de este proceso.

Al respecto, cabe comenzar precisando el sentido en que tales preceptos constitucionales pueden ser vulnerados por las normas cuestionadas. Como los órganos judiciales proponentes argumentan, aquellos preceptos se hallan en juego en cuanto atribuyen a los Jueces y Tribunales la función de ejecutar lo juzgado —que, con la de juzgar, integra la finalidad o contenido de la jurisdicción— (art. 117.3), imponen el deber de cumplimiento de las resoluciones judiciales y el de colaboración en su ejecución (art. 118) y, por último, reconocen, a quienes impetran la protección judicial de sus derechos o intereses legítimos, el derecho a la ejecución de tales resoluciones judiciales (art. 24.1 C.E.).

En este sentido tales preceptos constitucionales vienen a significar una misma cosa, merecedora, sin embargo, de calificaciones diversas como principio y como derecho constitucional. A ello obedece que este Tribunal reiteradamente haya declarado (STC 167/1987, de 28 de octubre, por todas) que la ejecución de las Sentencias constituya no sólo parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 C.E. reconoce, sino también un principio esencial de nuestro ordenamiento, destacando «el lugar central que el respeto a los fallos judiciales y su efectivo cumplimiento ocupan en un Estado de Derecho como el que la Constitución proclama en su art. 1.º» (STC 167/1987, fundamento jurídico núm. 2.º).

La doctrina de este Tribunal ha aclarado, también reiteradamente, que el art. 24.1 C.E. implica tanto el derecho de acceso al proceso como el de obtener un pronunciamiento sobre la pretensión ejercitada. Tanto en esta vertiente declarativa como en la ejecutiva antes mencionada, es claro que el derecho fundamental se satisface con una resolución de fondo fundada en derecho, en principio, pero no exige, como reitera la Sentencia de 21 de diciembre de 1987 en recurso de amparo 1.168/1986 respecto a la ejecución, «en todo caso o con independencia de las circunstancias concurrentes» el éxito de la pretensión. Es más, no tratándose de un derecho de libertad, sino de un derecho prestacional, el de tutela judicial efectiva, en sus diversas vertientes, es conformado por las normas legales que determinan su alcance y contenido concretos y establecen los requisitos y condiciones para su ejercicio.

Es claro que esta configuración legal no está tampoco exenta de toda limitación constitucional, pues como se decía en nuestra Sentencia de 21 de diciembre de 1987, con cita de la STC 158/1987, de 2 de octubre (fundamento jurídico núm. 4.º) el obstáculo (del acceso al proceso) deberá obedecer a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos, advirtiendo —con mención del ATC 171/1986, de 19 de diciembre

(recurso de amparo 1.223/1985) que el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras (del acceso a la jurisdicción), siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el Legislador en el marco de la Constitución.

Estos criterios, expuestos en relación con el derecho de acceso al proceso, pueden extenderse también al derecho a la ejecución de las Sentencias, teniendo en cuenta, de otro lado, que la inconstitucionalidad de las normas legales que establecen un régimen especial, distinto del común, no surgirá, sin embargo, del solo apartamiento por el Legislador de ese régimen común, si existiera, sino solo de la ausencia de justificación objetiva de la especialidad o, aun existiendo ésta de la falta de proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto. Es claro, en razón de lo dicho, que el derecho a accionar judicialmente en defensa de los derechos o intereses puede ser válidamente retardado, si ello no acarrea la pérdida o extinción del derecho mismo cuya tutela se pretende o de su posible ejercicio y defensa posterior, ni supone indebida o irrazonable dilación de la posibilidad de instar y obtener resolución judicial sobre la pretensión correspondiente. También puede someterse el derecho a la tutela judicial a condiciones previas a su ejercicio que impliquen la búsqueda de una solución extrajudicial de la controversia, incluso con procedimientos dirigidos por órganos administrativos, intención ésta de satisfacción de los derechos materiales o intereses de las partes que en nada se contradice con el carácter de remedio último del proceso, siempre que éste quede accesible tras el fracaso de esas vías extraprocesales previas y que éstas se orienten efectivamente a tal intención; no si, lejos de cumplir dicha finalidad, constituyen meros requisitos formales sin fin alguno o cuyo cumplimiento se haga depender de terceros, de la otra parte interesada o del órgano administrativo con facultad de dirección de ese procedimiento extrajudicial, que, por ello, puedan obstaculizar al accionante el ejercicio de sus derechos.

Consideraciones semejantes cabe hacer en lo que toca, no ya a la iniciación del proceso, sino a la ejecución de las Sentencias. Esta ejecución, competencia exclusiva de los Juzgados y Tribunales (art. 117.3 C.E.), ha de llevarse a cabo, como ya señalábamos en nuestra Sentencia 109/1984 (fundamento jurídico 4.º, B) según las normas de competencia y procedimiento que las leyes establezcan y, en consecuencia, también puede el legislador, mediante la definición apriorística, general y abstracta de los supuestos de hecho, aplazar la ejecución o supeditarla a la existencia o ausencia de determinadas condiciones, siempre que esta modulación de las reglas generales se haga en atención a finalidades lícitas y haya una proporcionalidad entre esto y la regulación legal.

De estas consideraciones se deduce, evidentemente, que el art. 32 de la Ley 33/1984 y el art. 4.6 del Real Decreto-ley deben examinarse separadamente desde la perspectiva constitucional. Baste para justificar tal examen separado el hecho de que ambos preceptos no sólo se aplican a supuestos distintos, como antes se expuso (fundamento jurídico 1.º, párrafo 3.º), sino que tienen también incidencia diversa sobre la satisfacción procesal de los derechos e intereses. En efecto, el art. 32.1 y 2 de la Ley impone la paralización temporal, con fijación de plazo máximo, de las ejecuciones individuales de acreedores de Entidades aseguradoras, en tanto que el art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto-ley, por el contrario, prevé que hasta el rechazo del plan de liquidación, los acreedores no tienen el camino abierto para el ejercicio de las acciones encaminadas a producir «las actuaciones judiciales necesarias», sin imponer plazo alguno a tal paralización.

6. Abordando, en primer lugar, el examen específico de la constitucionalidad de los apartados 1 y 2 del art. 32 de la Ley 33/1984, debe, ante todo, destacarse su preciso contenido. Dichas normas imponen la paralización temporal de las ejecuciones derivadas de acciones individuales de acreedores de Entidades aseguradoras; expresamente deja a salvo la posibilidad de formular demandas judiciales contra ellas y de seguir los procesos correspondientes hasta la resolución por Sentencia firme. Este primer dato importa a los efectos de resaltar cómo las normas mantienen intactos los derechos de acceso al proceso, de obtención de un pronunciamiento de fondo y el eventual de acceso a los recursos.

Es, pues, el derecho a la ejecución de Sentencias el único afectado desfavorablemente por las normas legales. Sin embargo, no se atenta en ellas a la titularidad jurisdiccional de la potestad de ejecutar las Sentencias, pues no se atribuye a persona o Entidad distinta de los órganos jurisdiccionales dicha potestad. Se limitan las normas a imponer la paralización provisional y temporal del proceso de ejecución seguido por los órganos judiciales, sin hacer depender tal paralización ni su duración de decisiones o actos reglados o discrecionales de órganos administrativos. Por el contrario, el Legislador, no la Administración, marca una causa de suspensión, con tope temporal máximo, ligando aquélla al hecho de que los órganos liquidadores de la Entidad hagan efectivos el

crédito junto con otros y, en todo caso, con un término final previa y concretamente fijado y ligado a causas objetivas, no dependientes tampoco de la voluntad o diligencia de dichos órganos liquidadores ni de la Administración. La suspensión sólo se mantiene hasta que se haga efectivo el crédito o, en todo caso, hasta que transcurra un año desde la firmeza de la resolución judicial ejecutable.

Ciertamente tal tipo de medida impide la efectividad inmediata del derecho a la ejecución de las Sentencias y, en definitiva, a la inmediatividad de la tutela judicial de los derechos de contenido patrimonial por los que se accionó. Sin embargo, la medida es razonable, atiende a finalidades constitucionalmente dignas de protección y es proporcionada.

Es razonable y está válidamente justificada, de un lado, porque con aquélla no se persigue una finalidad distinta, sino la misma a que se destina la fase de ejecución de los procesos: La satisfacción del derecho del acreedor con crédito reconocido judicialmente. No es, pues, una limitación formal de signo contrario a la efectividad real del derecho crediticio afectado, sino una prevención de cauce extrajudicial cabalmente previsto también para el pago de tal crédito. También es razonable porque, junto a lo anterior, se persigue otra finalidad constitucionalmente atendible: La de liquidar todos los créditos conjuntamente, protegiendo así no sólo a quien por Sentencia se le reconoció, sino también a otros asegurados o acreedores, en sus intereses económicos. Las normas legales persiguen, así, la efectividad del principio de *par conditio creditorum*, en especial en favor de quienes no han contado con los medios e informaciones adecuados para acudir a los Tribunales con igual presteza que otros y no se han visto beneficiados de la actuación de los liquidadores sociales hasta el momento. La medida es adecuada, pues, a la protección de este tipo específico de consumidores a que el artículo 51 de la Constitución se refiere.

Por todo ello, dicho art. 32.1 y 2, no es contrario a los arts. 24.1, 117.3 y 118 de la Constitución.

7. El art. 4.6, párrafo último, del Real Decreto 10/1984, para los supuestos en que la liquidación se lleva a cabo por la CLEA, impone a los acreedores la suspensión del «ejercicio de las acciones legales correspondientes para instar las actuaciones judiciales necesarias», ejercicio que queda expedito de no aprobarse el plan de liquidación que tal Comisión debe elaborar.

El precepto no se limita, pues, como el antes analizado, a suspender la ejecución, sino que obstaculiza el ejercicio de acciones a los acreedores, esto es, el desarrollo de los procesos dirigidos por ellos contra la Entidad aseguradora en liquidación. Tal obstáculo no impide, sin embargo, el recurso al Juez competente, de acuerdo con los arts. 16 de la Ley de Suspensión de Pagos y 902 y 903 del Código de Comercio, cuando la CLEA no reconozca algún crédito, como resulta de la expresa previsión en tal sentido del párrafo primero de este art. 4.6. No se impide, por tanto, a los acreedores toda posibilidad de acceder al oportuno proceso en defensa de sus derechos, sino que, durante la actuación de la CLEA en el procedimiento regulado por tal art. 4.6, se obstruye fundamentalmente el inicio de procesos universales.

Siendo el apuntado el sentido de la norma, ésta debe considerarse acorde con las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad antes indicadas, ya que, de un lado, el procedimiento dirigido por la CLEA viene a constituir un procedimiento concursal que,

incluso con garantía judicial posterior, según lo dicho, asegura el reconocimiento y pago de los créditos según su naturaleza; de otro lado, al perseguir la misma finalidad que los procesos universales, es inevitable que excluya su apertura y desarrollo simultáneos, pero deja abierta la posibilidad de acudir a ellos cuando el procedimiento administrativo fracasa.

Ocurre además que la obstrucción al ejercicio de las acciones no se mantiene, en contra de lo que se arguye, por tiempo ilimitado. Por el contrario, se trata de una suspensión que, sin tener prevista en la propia norma legal un plazo similar al establecido por el art. 32 de la Ley 33/1984, se halla, sin embargo, igualmente sometida a plazos, por estarlo la actuación de la CLEA, esto es, la elaboración, aprobación y ratificación del plan de liquidación correspondiente. Tales plazos resultan de la aplicación de los preceptos de la Ley de Suspensión de Pagos o, en su caso, del Código de Comercio, a los que remite el art. 4.6 examinado, cuando dispone que la Comisión elaborará un plan «que será sometido a aprobación en convenio de acreedores con los requisitos y formalidades establecidos» en tales textos legales. Al regular éstos los procedimientos judiciales, cuyo *iter* ha de seguirse en estos casos, prevén plazos concretos para los sucesivos actos procedimentales, no siendo dudoso que tales plazos (así los de los arts. 8 ó 10 de la Ley de 26 de julio de 1922, o los reguladores, en el procedimiento de quiebra de las Juntas de acreedores, según los casos) son aquí aplicables, según el *iter* procedimental que proceda seguir, como tampoco es dudoso que la ratificación, competencia de la Dirección General de Seguros, se vería limitada por los plazos generales de la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 61, 94 y 95 de la L.P.A.).

Por todo ello, la previsión de un procedimiento administrativo en sustitución del concursal judicial, con las limitaciones mencionadas, no merece reproche constitucional. A ello se une que tal sustitución se acompaña de una puesta a disposición de la CLEA de fondos ajenos a la Entidad en liquidación (así los previstos por el art. 5 y disposición final segunda del Real Decreto-ley), facilitando con ello la satisfacción de los créditos en mayor medida que si sólo se operase con los fondos de tal Entidad.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar las cuestiones planteadas.

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

Dada en Madrid a veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Fernando García-Mon y González-Reguera.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Emil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

3144 Sala Segunda. Recurso de amparo número 1.028/1986. Sentencia número 5/1988, de 21 de enero.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Reguera, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1028/1986, promovido por la «Empresa Nacional Bazán de Construcciones Militares, Sociedad Anónima», representada por el Procurador de los Tribunales don Aquiles Ulrich Dotti y bajo la dirección del Letrado don Manuel Blanco Fernández de la Puente, contra Auto del Tribunal Central de Trabajo, Sala Segunda, de 19 de julio de 1986, en el recurso de suplicación núm. 1485/1986 sobre despido. Ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Don Aquiles Ulrich Dotti, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la «Empresa Nacional Bazán de

Construcciones Navales Militares, Sociedad Anónima», interpone recurso de amparo por escrito de demanda registrado en este Tribunal el día 24 de septiembre de 1986. El recurso se dirige contra el Auto de 19 de julio de 1986 (notificado el 8 de septiembre), dictado por la Sala Segunda del Tribunal Central de Trabajo en el recurso de suplicación núm. 1485/1986, interpuesto frente a la Sentencia de 17 de abril de 1986, dictada por Magistratura de Trabajo núm. 2 de Cádiz en los autos núms. 388 y 389/1986. Entiende la hoy actora que la resolución impugnada vulnera el art. 24 de la Constitución, con los fundamentos de hecho y de Derecho que se relacionan a continuación.

2. La «Empresa Nacional Bazán, Sociedad Anónima» fue demandada por despido por dos de sus trabajadores, que no habían sido readmitidos al retorno de una situación de excedencia voluntaria (hecho que sucedió el día 11 de febrero de 1986). La Magistratura de Trabajo núm. 2 de las de Cádiz, por Sentencia de 17 de abril de 1986, estimó las demandas, y, en consecuencia, declaró la nulidad de los despidos y condenó a la Empresa demandada a la readmisión de los trabajadores despedidos y al abono de los salarios de tramitación correspondientes. En la misma Sentencia se advertía a las partes que contra la misma podían interponer recurso de suplicación «con los requisitos que determina el Real Decreto de 13 de junio de 1980, de Procedimiento Laboral, debiendo consignar la Empresa recurrente la cantidad en metálico objeto de la condena».

Con fecha 19 de junio de 1986, la representación de la hoy actora anunció el recurso de suplicación ante el Tribunal Central de