

autonómica de desarrollo legislativo ya que equivale, pura y simplemente, a la exclusión de la misma de los sectores de materia considerados básicos y exclusivos del Estado. Pues bien, en el caso que nos ocupa, no creo que pueda afirmarse que la fijación de los porcentajes máximos de las operaciones de las cooperativas con terceros tiene tal trascendencia práctica sobre el sistema crediticio general que justifica la aplicación de este excepcional concepto «material» de bases que, como digo, supone nada menos que la exclusión radical de toda actuación de la competencia autonómica sobre desarrollo legislativo en el ámbito de lo considerado básico.

Es más, aun en la hipótesis de aceptar como no excepcional la concepción de las bases como ámbitos materiales de exclusiva actuación estatal, deberá convenirse que el Estado es libre de formular las bases con mayor o menor amplitud y que puede ejercer su competencia estableciendo unos límites negativos dentro de los que pueden actuar libremente las Comunidades con competencias en la materia. Dicho de otra forma, aunque se admita que el Estado puede agotar todo el ámbito de actuación, si decide no hacerlo y dejar que las Comunidades Autónomas puedan actuar, nada se opone a ello. Pues bien, esto es cabalmente lo que sucede con el art. 2 de la Ley de Cooperativas de Crédito. Este precepto se limita a señalar un tope máximo a las operaciones con terceros no socios («no poder alcanzar el 50 por 100 de los recursos totales de la entidad»). Dentro de este límite negativo, sin rebasarlo, el legislador básico ha dejado abierta la posibilidad de diversas modulaciones, y una de ellas es la contenida en el art. 3.2 del Decreto objeto de conflicto, que fija el tope en el 10 o el 20 por 100 de los recursos ajenos. La referencia, en este caso, a los recursos ajenos en lugar de aludir, como la norma básica, a los recursos propios, supone una restricción, no una ampliación de los límites estatales y, en consecuencia, no excede de los mismos. Por otra parte, la objeción contenida en la Sentencia según la cual al referirse el Decreto a «recursos ajenos» en lugar de a los «recursos propios», utiliza «magnitudes diferentes» que impiden encuadrarlo en la competencia de desarrollo legislativo, desconoce, a mi juicio, que, como ha reiterado este Tribunal, las disposiciones autonómicas de desarrollo no se limitan a concretar o desarrollar la ley básica —como sucede, por ejemplo, con los reglamentos que desarrollan leyes—, sino que su libertad de configuración es mayor, ya que son un instrumento a través del cual las Comunidades Autónomas fijan políticas propias dentro de los límites establecidos por la normativa básica.

Estas mismas consideraciones deben aplicarse a la segunda parte del art. 3.2, anulado por la Sentencia por conexión con el resto del precepto. Establecer que los resultados netos de las operaciones con terceros deben destinarse al fondo de reserva obligatoria en nada se opone al art. 8.3 a) de la referida Ley de Cooperativas, declarado básico por este Tribunal, que prescribe que se destinarán al fondo mencionado el 50 por 100, «como mínimo», de los beneficios obtenidos por las Cooperativas de Crédito. Tampoco aquí las repercusiones de este precepto en el sistema crediticio justifica la conclusión de que las bases estatales pueden agotar toda la regulación e impedir el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, pero, aunque se aceptase esta tesis, lo cierto es que del tenor literal de la regla básica se deduce con toda claridad que en este caso el legislador estatal ha dejado un ámbito de actuación a la competencia autonómica ya que se limita a establecer un «mínimo» y, en consecuencia, el art. 3.2 controvertido, al disponer que los beneficios obtenidos de las operaciones con terceros se integrarán en el fondo de reserva, lo único que hace es especificar el origen de una parte de los mismos, sin oponerse en nada a la prescripción de que el 50 por 100, como mínimo, de los beneficios deban destinarse a ese fondo.

Madrid, a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y tres.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**18876** Pleno. Sentencia 205/1993, de 17 de junio de 1993. Cuestión de inconstitucionalidad 429/1991. En relación con el art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 429/1991, promovida por el Juzgado de lo Social número 3 de Oviedo, respecto del art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente del Tribunal, quien expresa el parecer del mismo.

#### I. Antecedentes

1. El 22 de febrero de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del magistrado titular del Juzgado de lo Social número 3 de Oviedo al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Juzgado del 21 de enero anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril.

La cuestión trae causa de la demanda deducida por doña María Angélica González Artime, viuda del trabajador de la empresa «Sintel» don Ricardo Martínez Villada, contra dicha empresa, la «Compañía Telefónica Nacional de España» y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en reclamación del incremento de prestaciones vitales en el porcentaje del 50 por 100 por falta de medidas de seguridad en el accidente de trabajo sufrido por el señor Martínez, que tuvo lugar en la localidad de Reme-Ribadeo, provincia de Lugo. En el acto del juicio, la empresa «Sintel» alegó la excepción de incompetencia territorial al no coincidir ni el lugar del domicilio de la empresa ni el de la prestación de servicios con el del Juzgado proponente. En el Auto de planteamiento, el órgano judicial expone así la fundamentación de la duda sobre la inconstitucionalidad de la norma cuestionada:

A) La Ley de Bases de Procedimiento Laboral de 12 de abril de 1989, en su base 2.a, 2, había dispuesto que la competencia territorial de los órganos jurisdiccionales del orden social se determinara por el lugar de prestación de

servicios o por el domicilio del demandado, a elección del demandante. El Real Decreto Legislativo de 27 de abril de 1990, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, elaborado por el Gobierno en ejercicio de la delegación conferida a su favor por la Ley de Bases citada, sienta la siguiente regla sobre competencia territorial: art. 2: «Los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan: ... b) En materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo.» Art. 10: «La competencia de los Juzgados de lo Social se determinará de acuerdo con las siguientes reglas: ... 2.a En los procesos que se indican en los párrafos siguientes será en cada caso Juzgado competente: a) En los que versen sobre la materia referida en el apartado b) del art. 2.º, aquel en cuya circunscripción se haya producido la resolución, expresa o presunta, impugnada en el proceso, o el del domicilio del demandante, a elección de éste.»

La comparación de ambos textos justifica las dudas sobre la constitucionalidad del segundo, por cuanto su oposición al primero —del que debería ser una pura formulación articulada no modificativa— puede vulnerar los arts. 82 y 83 de la C.E., que garantizan con muy expresiva energía la integridad y exclusividad con que el poder de dictar leyes se difiere a las Cortes Generales y la imposibilidad de que esta garantía quede burlada a través de la delegación en ellos prevista. En el aspecto examinado, al menos, el gobierno, al cumplir la delegación legislativa, no ha respetado estos límites, apartándose de la ley delegante en términos que contravienen radicalmente sus previsiones, con incontestable invasión del poder del Parlamento, precisamente en una materia en que radican derechos fundamentales del ciudadano de máxima significación. Al hacerlo así, ocasiona un capital detrimento del principio de legalidad garantizado por el art. 9.3 C.E., incurrir en el comportamiento arbitrario —en la medida en que ninguna legitimidad autoriza tal conducta, obstada, muy al contrario, por normas del máximo rango y respetabilidad— proscrito por el mismo precepto y elude la sumisión al ordenamiento que, presidido por la propia Constitución, le impone el apartado 1 del referido artículo, poniendo, en suma, en cuestión, al desvirtuar tal elementales valores, la misma definición política del Estado, cuyos fundamentos, en el art. 1 de la C.E., si fueran susceptibles de tal devaluación, no tardarían en adquirir el conocido —y temible— alcance de «fórmulas programáticas», en que proclamaciones tan graves como «Estado social y democrático de Derecho» pronto serían objeto de lecturas elásticas de impredecible arbitrio.

B) Es cierto que el art. 82.6 de la C.E. confía a los Tribunales el control de los excesos en el ejercicio por el Gobierno de delegaciones legislativas, pero también lo es que tal facultad no se atribuye en exclusiva a la Jurisdicción, correspondiendo, junto con ella, al Tribunal Constitucional, también comprendido en la expresión «Tribunales» que el texto citado emplea, según el propio órgano ha entendido en varias ocasiones, sentando una doctrina (arts. 40 L.O.T.C. y 5.1 L.O.P.J.) especialmente clara al respecto en sus SSTC 51/1982 y 47/1984. El interés del planteamiento de la cuestión, en lugar de proceder al control ad hoc en sede jurisdiccional, radica en la importancia constitucional del tema y, sobre todo, en su generalidad, que hace temible, si su decisión se confía a una atomización de interpretaciones, una dosis correlativamente grave de perjuicio a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la Ley, ex arts. 9.3 y 14 de la C.E., respectivamente, surgiendo así el ineludible compromiso de promoción del valor supremo de la igualdad y de remoción de obstáculos que, como el examinado, impidan su plenitud, en que el art. 9.2 de la C.E. coloca, en tales trances, a los poderes públicos y, entre ellos, al judicial indudablemente.

C) La afectación general de derechos básicos hasta aquí destacada se concreta, por añadidura, en la más específica y directamente concernida por las normas legales que, al distribuir la competencia, designan el órgano investido de jurisdicción para decidir cada litigio, órgano que deja de ser natural cuando tal designación no tiene el origen político capaz de legitimarla, en evidente quiebra entonces de la garantía ofrecida por el art. 24.2 de la C.E. En efecto, la confrontación entre la norma criticada y el texto constitucional no se produce sólo en el plano del principio general del monopolio legislativo y de todo el haz de valores supremos que con su violación o desconocimiento sufren una importante agresión, sino también, y con correlativa gravedad, en el más concreto del derecho fundamental de todos los ciudadanos al Juez natural, que no es otro que el predeterminado por la Ley, con palabras del art. 24.2 C.E., es decir, el que, sin otra limitación que la de mantener su cualidad de ordinario —no especial ni excepcional—, quede previamente a su ejercicio investido de jurisdicción y competencia por un acto emanado del poder legislativo y sólo de él, nunca del ejecutivo, a través de facultades adquiridas en vía de delegación por aquél otorgada, pues es más patente el vicio de nulidad radical en que incurre el acto del delegado que así infringe el mandato rigurosamente vinculante a su diligencia encomendado, como enérgico e intolerante ha querido el constituyente manifestarse en ello, al prohibir al propio legislador que autorice a su delegado para efectuar cualquier alteración en la Ley delegante. No es necesario reiterar la gravedad de la que el Gobierno introduce en el precepto cuestionado ni la trascendencia que ofrecen cuantas perturbaciones y deterioros de la construcción constitucional del sistema de garantías y libertades acarrea, de todo lo cual —y habida cuenta también de la necesidad expuesta de obtener una corrección de alcance general, que evite el riesgo de soluciones dispersas, cuya eventual discrepancia es tanto más indeseable cuanto básica en el orden público del enjuiciamiento resulta la premisa citada— se sigue una valoración que no puede dejar de ser favorable al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

2. Tras la apertura del trámite previsto en el art. 37.1 L.O.T.C., la Sección, mediante providencia de 23 de abril de 1991, acordó admitir a trámite la cuestión promovida, dar traslado de las actuaciones recibidas promoviendo dicha cuestión, conforme establece el art. 37.2 de la L.O.T.C., 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 las alegaciones que estimasen convenientes y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 8 de mayo de 1991, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Cámara de que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la L.O.T.C.

4. El Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado el siguiente 9 de mayo, en el que interesó la desestimación de la cuestión formulada. Ello con arreglo a la argumentación que seguidamente se resume:

A) La Ley de Bases no contiene ninguna previsión especial para los asuntos de Seguridad Social. La base 2.a, número 2, establece la competencia territorial de los órganos jurisdiccionales del orden laboral con carácter general para, a continuación, contemplar cuatro supuestos especiales de competencia por razón del lugar, entre los que no está el de la Seguridad Social. Ante esta laguna, lo

que hace el precepto cuestionado es introducir un singular criterio competencial, lo mismo que, sin ir más lejos, el propio art. 10 del Decreto Legislativo, en su número 1, establece un fuero territorial en los casos de ser demandadas las Administraciones públicas que tampoco ha sido previsto por la Ley de Bases, y que es idéntico al aquí cuestionado. El problema podría estar en si esa nueva competencia territorial se aparta y vulnera el régimen general contemplado en la Ley de Bases. Todo está, para el promoviente, en que se introduce como alternativa el domicilio del demandante y no el del demandado, a elección de aquél, elección que, por lo demás, también se dispone en la Ley de Bases. Se trata, sin embargo, de supuestos que pueden considerarse heterogéneos —el supuesto general y el especial para Seguridad Social— que en buena lógica no pueden entrar en colisión como pretende el Auto de planteamiento. El caso general es la alternativa del lugar de prestación de trabajo o domicilio de la persona demandada, que, cuando se trate de persona jurídica, será el de su sede social. En el caso de Seguridad Social no hay lugar de prestación de servicios, puesto que no se trata de una reclamación derivada inmediatamente de la relación laboral entre empleador y trabajador, sino, como dice el texto del art. 10.2 a), de impugnar una resolución procedente de la Seguridad Social, como institución, como órgano establecido para la prestación de unos servicios. Es claro que trasladando a la materia de Seguridad Social el principio general de competencia *ex loco*, el lugar de prestación de los servicios se corresponde al lugar en que se produjo la resolución de los órganos de la Seguridad Social que se impugna, lo que supone que ese lugar es, al mismo tiempo, el domicilio de la demandada. En materia, pues, de Seguridad Social, o dicho más precisamente, cuando se demanda a la Seguridad Social, puesto que se habla de forma expresa de impugnar una resolución de la misma, dada su ubicuidad, en todo caso su presencia en las capitales de provincias, el lugar de producción de la resolución y el domicilio de la demandada coinciden. Es lo que también sucede cuando la Administración es demandada, igualmente en atención a su multiplicitad domiciliar.

Es verdad que la alternativa se establece no en relación al domicilio de la demandada, que siempre coincide con el lugar de producción de la resolución, sino con el del demandante. Pero esto es algo que, sobre no contradecir el régimen general sentado en las bases, desde el momento en que el domicilio del demandado esté en todo caso presente, responde al criterio que en la práctica forense venía manteniéndose por las Magistraturas de Trabajo de aceptar como lugar para reclamaciones tocantes a la Seguridad Social el del órgano de la Seguridad Social del que dimanara o el del domicilio del beneficiario, a elección de éste, reforzado sin duda por el hecho de que la decisión de la Seguridad Social, según su Ley Reguladora, ha de hacerse en la residencia del beneficiario. En todo caso, lo que aquí importa afirmar, ante el cuestionamiento efectuado, es que el art. 10.2 a) del Real Decreto Legislativo que se considera, al disponer que las reclamaciones judiciales frente a resoluciones de órganos de la Seguridad Social sean conocidas, a elección del reclamante, por el Juez del lugar del órgano interviniente o el de su domicilio, no supone un exceso con relación a las bases dispuestas, que nada prevén al efecto. En suma, el precepto aquí discutido, al señalar la competencia en materia de Seguridad Social, situación especial no prevista por la Ley de Bases, no es contrario al art. 9.3 C.E., ya que el «comportamiento arbitrario» de que habla el Juez promotor no tiene explicación alguna, ni el art. 82 C.E., porque no quebranta la regulación de la delegación legislativa que se contempla, ni, en fin, al art. 83 C.E., que mira a las Leyes de Bases, disponiendo lo que en ningún caso podrán autorizar o facultar, pero no a su desarrollo por el Gobierno.

B) En cuanto al otro reparo que se señala por el Auto de planteamiento —que el Juez que dispone el artículo cuestionado deja de ser «natural» al apartarse el Decreto de desarrollo de lo dispuesto en la Ley, con infracción de lo dispuesto en el art. 24.2 (Juez ordinario predeterminado por la Ley)—, nada hay que añadir a lo ya expuesto con ocasión de la anterior intervención en el presente proceso. Se da aquí por reproducido, sin necesidad de proceder a su repetición, lo ya argumentado en el escrito de alegaciones sobre la inadmisión de la cuestión.

5. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 16 de mayo de 1991, suplicó que el Tribunal declarase la conformidad a la Constitución del precepto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Al efecto, adujo lo que a continuación, y de forma resumida, se consigna:

A) La función de un texto articulado no es la de mera ejecución subordinada de unas bases. La delegación se otorga normalmente para que por el Ejecutivo se provea a una materia de una regulación sistemática, completa y coherente, sólo condicionada en sus principios básicos por la Ley delegante. No cabe duda de que la delegación confiere un poder efectivo de creación de normas y el Texto Articulado podrá, en definitiva, contener todas las normas necesarias para la regulación de la materia a que la delegación se refiere, sin tener que limitarse al desarrollo puntual y constrictivo de las frases o ideas que en las bases se expresen. En definitiva, el Texto Articulado no desempeña, respecto de las bases, el mismo papel que un reglamento ejecutivo (establecer las disposiciones imprescindibles para la ejecución de unos principios). Ciertamente, las bases no son tampoco para el Gobierno un puro marco externo de referencia que hay que respetar, pero no seguir necesariamente. El Texto Articulado debe, sin duda, respetar las bases y, aun más, establecer una regulación coherente y consecuente con las bases establecidas, de forma que se deba dar un pleno ajuste entre bases y Texto Articulado. Por otra parte, la delegación es una autolimitación de la potestad normativa del Parlamento, que éste puede modular libremente; y también puede redactar las bases con fórmulas deliberadamente cerradas, exhaustivas, limitativas o excluyentes. Pero si no se utilizan estas fórmulas, debe prevalecer la naturaleza principal y, por tanto, genérica de las bases contenidas en la Ley de delegación.

Dicho esto, cabe preguntarse en qué consiste concretamente la operación de desarrollo de un principio básico de una Ley de delegación y cuándo tal operación ha respetado dicho principio, sobre todo cuando, dentro de él, se establecen en el Texto Articulado diversas reglas especiales, como es el caso. Al respecto, se pueden apuntar dos criterios para delimitar los casos en que un determinado principio puede desarrollarse, estableciéndose reglas especiales para casos concretos, con concreta referencia al que se examina. En primer término, que la base no tenga una redacción clara y expresamente cerrada, exhaustiva o limitativa, utilizando los términos «únicamente», «exclusivamente», etc. En este caso, no hay tal tipo de redacción. La base enuncia, sin expresión limitativa alguna, un principio general y unas reglas especiales; pero de todo ello debe predicarse la naturaleza principalista de la Ley de Bases, que no encuentra aquí obstáculo alguno en el texto legal y, por tanto, debe admitir regulaciones de detalle en supuestos no previstos expresamente en el mismo. En segundo término, ello se ve aún más claro si la base no es directamente aplicable en su literalidad a todos los supuestos posibles en la materia encomendada a la delegación. Ello implica una cierta especie de laguna, en todo compatible con las características de la delegación legislativa, ya que las Bases sólo pretenden establecer unos principios generales. Ello obliga —y habilita— al Gobierno a establecer en tales casos «normas subsidiarias» como

elementos integrantes de la operación de desarrollo. Al respecto, ciertamente le será exigible al Texto Articulado proceder con fidelidad al principio básico, para lo cual será criterio útil averiguar la idea directora del principio, para aplicarlo a la laguna existente. En este punto, la validez constitucional del desarrollo articulado se satisface si éste ha utilizado una interpretación razonable y fundada del principio básico, sin que sea exigible que haya seguido una única o determinada interpretación cuando sean posibles varias. Este es justamente el caso en esta cuestión de inconstitucionalidad.

B) Aquí, en efecto, la Base 2.<sup>a</sup> es inaplicable literalmente a los pleitos sobre la Seguridad Social, en los que no existe como objeto del proceso una «prestación de servicios». Lo mismo ocurría en el Texto Articulado anterior, de 18 de abril de 1980, en el que el Tribunal Supremo se había visto obligado a construir una casuística doctrina jurisprudencial sobre la competencia territorial. Existe pues, sin duda, una «laguna» en el principio básico, que por tanto debe entenderse como lo que seguramente es: un principio general. Como tal principio general se recoge en el Texto Articulado (art. 10.1), aunque estableciéndose varias reglas especiales (bastantes más que las contempladas expresamente en la Base 2.<sup>a</sup>, que también serían inconstitucionales, en la tesis del Auto de planteamiento).

Pues bien, el desarrollo producido ha sido fiel a la idea directora del principio básico. Esta consiste en privilegiar la localización del objeto del proceso y de los términos subjetivos de la relación jurídica presupuesto del mismo. Así, en el supuesto habitual de cuestión litigiosa consecuencia del contrato de trabajo, el objeto procesal es justamente tal contrato, y, por tanto, el objeto del mismo, es decir la prestación de servicios, lo que incluye la localización territorial fundamental de uno de los términos subjetivos de la relación jurídica (el trabajador); la regla se completa con la localización del otro término subjetivo de la relación jurídica (el empresario). En este caso, el Texto Articulado es fiel a tal idea directora. En las cuestiones litigiosas en materia de Seguridad Social, el objeto del proceso es la resolución expresa o presunta de la misma, a cuya localización atiende el Texto Articulado en el precepto cuestionado. Al incluir esta regla uno de los términos subjetivos de la relación jurídica (la Seguridad Social), se completa con la localización del otro término subjetivo de la relación: el demandante beneficiario. De esta suerte, el desarrollo ha sido fiel al principio básico y, en todo caso, responde a una interpretación razonable del mismo. Poca duda ofrece que en los pleitos sobre Seguridad Social la conexión con el lugar de prestación de los servicios es muy débil, pudiendo incluso el demandante ser ajeno a tal relación, y el domicilio del demandado es normalmente un domicilio difuso en todo el territorio (Delegaciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social).

Todo ello debe determinar la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad por presunto ejercicio *ultra vires* de la delegación. Y en cuanto a la vulneración del art. 24.2 C.E., el auto de planteamiento la residencia exclusivamente en la violación de la reserva de Ley, lo que reconduce el argumento al mismo que el inicial (*ultra vires*). No hay duda de que la reserva de Ley se satisface en este caso por medio del Decreto legislativo (siempre que no incurra en *ultra vires*), sin existir, por último, argumentación alguna material sobre la posible vulneración del derecho al Juez natural, en sí considerado, sobre lo que en todo caso sería igualmente de aplicación la última argumentación (conexión con el objeto del proceso).

6. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 22 de mayo de 1991, comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a dis-

posición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

7. Mediante providencia de 15 de junio de 1993, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Social número 3 de Oviedo cuestiona la constitucionalidad del art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, por considerar que dicho precepto se halla en oposición a lo dispuesto en la Base Segunda, número 2, de la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases de Procedimiento Laboral, lo que entrañaría la vulneración de los arts. 82 y 83 C.E., y mediatamente la de los arts. 9.1 y 3 y 24.2 C.E. La duda de constitucionalidad se formula sólo respecto a la eventual falta de adecuación o acomodación del precepto cuestionado en el Decreto Legislativo (art. 10.2 Real Decreto Legislativo 521/1990) a lo dispuesto en la Ley de delegación (Base segunda, número 2 de la ley 7/1989), y se basa únicamente en el exceso en que habría incurrido el Gobierno al hacer uso de la delegación legislativa.

2. La Base segunda, número 2, de la referida Ley dispone que la competencia territorial de los órganos jurisdiccionales del orden social «se determinará por el lugar de la prestación de los servicios o por el domicilio del demandado, a elección del demandante», estableciéndose reglas especiales para los casos en que aquella prestación se realice en lugares de distinta circunscripción [apartado a)], para los procesos electorales [b)], para los conflictos colectivos e impugnación de los convenios colectivos [c)], para los procesos de tutela de la libertad sindical (*ibidem*) y para los procesos de impugnación de los estatutos de los sindicatos en constitución o de su modificación [d)].

Por su parte, el art. 10 del Texto Articulado de la L.P.L., que fija las reglas de determinación de la competencia de los Juzgados de lo Social, preceptúa en la regla 2.<sup>a</sup>, apartado a), que en los procesos que versen sobre la materia referida en el apartado b) del art. 2 —o sea, «en materia de Seguridad Social, incluida la protección por desempleo»— será competente aquel Juzgado «en cuya circunscripción se haya producido la resolución, expresa o presunta, impugnada en el proceso, o el del domicilio del demandante, a elección de éste».

El órgano judicial cuestionante deduce de la simple comparación de estos textos la contradicción que denuncia, sin realizar esfuerzo argumentativo alguno tendente a excluir la posibilidad de una interpretación integradora de las normas pretendidamente opuestas, acaso por considerar evidente e insalvable la antinomia en su sentir producida: por su parte, el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado entienden que tal contradicción no existe, y que, además, el Decreto legislativo no ha incurrido en *ultra vires* al regular la competencia territorial de los Juzgados de lo Social en materia de Seguridad Social.

3. La Constitución establece de manera muy precisa las condiciones bajo las cuales el Parlamento puede habilitar al Gobierno para que éste dicte normas con fuerza de Ley. No sólo exige una delegación expresa, excluyendo la posibilidad de delegaciones tácitas o implícitas, y prevé un límite temporal para el ejercicio de la delegación, que se agota con su uso, sino que además impone que la delegación legislativa habrá de determinar expresamente la materia concreta, el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio (art. 82).

La delegación legislativa ha de fijar los límites del poder normativo delegado, y ha de contener así una preclusión de la actividad legislativa delegada. El término delegación empleado por la constitución implica el carácter derivado del poder que se atribuye al Gobierno, que tiene su fuente en el poder delegante, y que no puede separarse de éste ni excederse de los límites que el mismo establece.

La ley delegante habilita y, al mismo tiempo, limita el desarrollo de la actividad legislativa del Gobierno. La determinación del objeto, alcance, principios y criterios por parte de la Ley de Bases, circunscriben el campo de la delegación legislativa para asegurar que la delegación no se ejercite de modo divergente al objeto y a la finalidad que la determina. Mientras que el ejercicio directo de la función legislativa supone un margen de decisión sujeto sólo a mandatos constitucionales, el ejercicio delegado de la función legislativa supone que el Gobierno no sólo está sujeto a la Constitución, sino también a la delimitación precisa que la Ley de Bases ha de hacer sobre el objeto y alcance de la delegación y sobre los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio, los cuales al ser establecidos por la Ley de Bases permiten ser objeto del correspondiente debate parlamentario.

El art. 82.2 distingue dos supuestos de delegación legislativa, el de la refundición de varios textos legales en uno sólo, en el que la capacidad de innovación se encuentra limitada sólo a la labor de regularización, aclaración y armonización de textos legales (art. 82.5) y el supuesto de Ley de Bases para la formulación de un texto articulado, que es el aquí contemplado y que se enmarca con frecuencia en un proceso de reforma legislativa. En estos casos, la ley delegante, en cuanto incide sobre materias que ya son objeto de regulación legal, establece el alcance de las exigencias de la reforma que el legislador delegante quiere introducir, dando a conocer así al poder delegado los cambios que sobre la legislación precedente debe llevar a cabo a través del Decreto legislativo.

En el presente caso, el órgano jurisdiccional cuestionante, de la comparación de los textos de la Ley de Bases y del Decreto legislativo, deduce una contradicción en la que radicaría el exceso en el uso de la facultad legislativa delegada, tal y como viene delimitada por la ley de delegación.

4. No existe duda de que el precepto aquí cuestionado ha de considerarse incluido dentro de la «materia concreta» y no se ha excedido en el «objeto y alcance» de la delegación legislativa, ya que la totalidad de la materia de proceso laboral y su reforma es la que constituía el objeto de regulación de la potestad legislativa delegada. El art. 1 de la Ley 7/1989, ha previsto la derogación in toto de la L.P.L. de 1980 por el Texto Articulado resultante de la habilitación, lo que significa que, de conformidad con el art. 82.4 C.E., la Ley de Bases ha delegado en el Gobierno la potestad de dictar una norma con rango de Ley, que contenga una regulación sistemática y completa del procedimiento laboral, para sustituir a la ley anteriormente vigente. Ello incluye, sin duda alguna, la regulación de la competencia territorial de los Juzgados de lo Social en los pleitos de Seguridad Social.

En efecto, no sólo la competencia territorial de los Juzgados de lo Social en los pleitos de Seguridad Social se incardina sin dificultad en la materia «procedimiento laboral», sino que la misma Ley de Bases incluye tal sector material en sus previsiones, tanto la Base segunda, número 2, como también la Base 25 que ha previsto como modalidad procesal los «procesos de Seguridad Social». La propia Exposición de Motivos se refiere específicamente al establecimiento de criterios competenciales de los órganos obedientes «al objetivo de asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva».

Por consiguiente, le era lícito al Gobierno, en el desarrollo de las Bases fijadas por las Cortes mediante la Ley de delegación, establecer las reglas determinadoras de la competencia territorial en los procesos impugnatorios de las resoluciones de la Seguridad Social, que es lo que hace el art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral.

5. Problema distinto es si el poder delegado ha desconocido los principios y criterios establecidos por la Ley de Bases en relación con la competencia territorial.

Al regular la competencia territorial de los Juzgados de lo Social en materia de Seguridad Social, el Gobierno ha establecido, en efecto, una regla no incluida expresamente en las que con carácter general o especial ha previsto la Base segunda, 2, de la Ley de Bases. Ha de tenerse en cuenta que dicha Base no se ha limitado a sentar principios y criterios que han de seguirse en el ejercicio de la delegación legislativa, sino que ha considerado necesario establecer una determinación muy detallada de la competencia territorial que deja muy reducido espacio al posterior desarrollo legislativo. El problema aquí es el del alcance de esa regulación delegada de la Ley de Bases en cuanto excluyente de opciones o alteraciones legislativas: si, como consecuencia de la formulación detallada de una regla general y de varias reglas especiales, cabe deducir que la Base segunda, número 2, ha contemplado exhaustivamente todos los supuestos de atribución competencial *ex loco*, pues, si fuera así, habría de reconocerse sin más el exceso en el uso de la facultad legislativa delegada.

Sin embargo, la lectura de la Base segunda, número 2, permite una distinta interpretación de su alcance. Por el carácter detallado de la misma, la regla general de competencia que establece puede ser entendida como delimitando directamente la competencia territorial de los órganos judiciales del orden social en aquellos procesos cuyo objeto sean cuestiones laborales en sentido estricto, a las que hace referencia la Base primera, número 1. A esta materia contenciosa-laboral, cuyo objeto son cuestiones derivadas de la relación contractual entre empleadores y trabajadores, resulta aplicable el criterio general establecido por el legislador básico del lugar de prestación de los servicios y del domicilio del demandado, que ha de ser, por mandato directo de la Ley de Bases, los elementos determinantes de dicha competencia.

Por otro lado, las reglas especiales citadas en los apartados a) a d) de la Base segunda, se refieren únicamente a ciertas clases de litigios también de materia laboral, a los que, por sus particularidades, no resulta aplicable la regla diseñada con carácter general en la Base segunda, número 2. Pero la existencia de estos tratamientos especiales no permite deducir que la regla general no admita otras excepciones, por tener un alcance universal, esto es, comprensivo, salvo las excepciones expresas contenidas en la Base, de la totalidad de los procesos laborales. Más bien podría deducirse la idea contraria, la de que se trata de una regla general que ha de precisar excepciones cuando los criterios que establece la regla general no son adecuados para el tipo de proceso.

De todo ello cabe deducir que, aunque la Base segunda no contenga reglas especiales en materia de competencia territorial para las cuestiones litigiosas que se susciten en materia de Seguridad Social, la citada Base no impide el establecimiento de tales reglas en la medida en que el criterio general establecido para los pleitos laborales deben considerarse para este tipo de procesos. De este modo, la regla general que el Juez proponente toma como canon de referencia del precepto cuestionado puede entenderse referida a la materia contenciosa laboral. La Ley de Bases no ha tratado de imponer esta regla general al Gobierno, de forma indisponible y vinculante, al regular la competencia territorial en los procesos en materia de Se-

guridad Social, cuya singularidad, respecto a los pleitos laborales en sentido estricto, se evidencia ya en el propio art. 25 L.O.P.J. que encomienda a Juzgados y Tribunales del orden social, de forma diferenciada, la competencia en materia de derechos y obligaciones derivados del contrato de trabajo, de la competencia en «materia de pretensiones de Seguridad Social». Esta dualidad de materias, que pese a sus interconexiones son constitucionalmente separables (cfr. art. 149.1.1.7 y art. 149.1.17 C.E.), de las que conoce el orden social de la jurisdicción, se refleja también en una cierta dualidad el proceso laboral según la materia a la que se aplique, y que también se deduce de la Ley 7/1989 (Bases primera, 2, y vigesimoquinta).

Ha de excluirse, pues, la existencia de la antinomia directa entre el mandato de la ley delegante y el mandato de la ley delegada, pues el primero no excluía la posibilidad de una regulación detallada y especial de la determinación de la competencia territorial en los litigios que se produzcan en materia de Seguridad Social.

6. Ya se ha dicho que la no referencia expresa a reglas sobre competencia territorial en materia de pleitos de Seguridad Social no puede entenderse como un despostramiento al legislador delegado para regularla. También significa que la Ley de delegación no ha querido condicionar tan estrictamente al legislador delegado en la regulación que éste haga al respecto. Por lo que el problema queda reducido a si la regulación establecida por el Gobierno no ha respetado o contradice principios y criterios establecidos por la Ley delegante, como ley de reforma que mantiene en parte, como afirma su Exposición de Motivos, una experiencia procesal acumulada y que también pueden deducirse del propio contenido de la Base 2.2.

El problema consiste en determinar si dentro del objeto que la propia Ley de Bases de Procedimiento Laboral se fija «facilitar a los justiciables el disfrute de su derecho a recabar la tutela judicial efectiva» y de favorecer una justicia «con proximidad al ciudadano», la regla especial de competencia territorial contenida en el art. 10.2 a) desconoce los principios y criterios establecidos en la Ley de Bases.

Ha de tenerse en cuenta que en la materia de Seguridad Social, como bloque diferenciado asignado al orden jurisdiccional social, en el correspondiente proceso generalmente se conoce de resoluciones de entidades gestoras de la Seguridad Social, próximo a un proceso contencioso-administrativo. Por ello el criterio que utiliza el art. 10 del Decreto legislativo, cuando se refiere a «aquel en cuya circunscripción se haya producido la resolución, expresa o presunta, impugnada en el proceso», puede entenderse en cierto sentido como una adaptación de la regla general del fuero del demandado, que ya había venido siendo admitida antes de la reforma legislativa por la doctrina del Tribunal Supremo. Ello resulta así ya del art. 11 de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que determina la competencia en función de la circunscripción en que se hubiera realizado el acto ordinariamente impugnado. La difundida localización de las entidades gestoras permite también, en este caso, la aplicación de la regla de la circunscripción en que se haya adoptado la resolución, siguiendo el criterio general para el control judicial de los actos administrativos. Desde luego, esa regla especial no supone una contradicción sustancial con la regla general de competencia territorial, ni con la del fuero del demandando ni con la localización basada en la prestación de los servicios, sustituidas aquí por el lugar de la actuación administrativa sometida a impugnación, lo que no contradice, sino al contrario favorece, el objeto perseguido por la Ley de Bases de facilitar y hacer más próximo al justiciable el acceso a la justicia.

El segundo criterio a que se refiere la Ley de Bases para los pleitos en materia laboral es el del lugar de la prestación de servicios, criterio que no ha utilizado el le-

gislador delegado para los pleitos en materia de Seguridad Social que, sin embargo, ha introducido como criterio la localización del otro término subjetivo de la relación jurídica de Seguridad Social, el domicilio del demandante beneficiario.

La no utilización como criterio de localización del lugar de prestación de servicios que la doctrina entiende referido también en la Ley de Bases sólo «a demandas derivadas del contrato de trabajo», puede estimarse que supone una adaptación de los principios y criterios deducibles de la Base segunda, número 2. Tiene razón el Abogado del Estado cuando sostiene que este criterio tiene generalmente muy débil conexión, o incluso ninguna, con el objeto del proceso en materia de Seguridad Social, que no se refiere a una prestación de servicios, sino a reclamaciones sobre prestaciones de Seguridad Social frente a la correspondiente entidad gestora. La sola previsión en la Ley de Bases de criterios aplicables a procesos laborales en sentido propio permite entender que no es contradictorio con los criterios y principios que pudieran deducirse de esta Base segunda, 2, el que el legislador delegado haya prescindido del criterio de la prestación de servicios y lo haya sustituido por la localización del otro término subjetivo de la relación jurídica de Seguridad Social, el demandante beneficiario.

Este criterio de localización no es desconocido en la propia Ley de Bases, que utiliza el domicilio del trabajador como regla complementaria de competencia «en los casos en que la prestación de servicios se realice en lugares de distinta circunscripción [Base segunda, 2 a)]. Por otro lado, ya se ha señalado que en materia de Seguridad Social el proceso laboral, en cuanto que es un proceso en que el beneficiario litiga contra una Administración pública, entendida ésta en sentido amplio, se asimila cada vez más a un proceso contencioso-administrativo. Al igual que la circunscripción en que se hubiera realizado el acto impugnado, figura prevista en el art. 11.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, el «domicilio del recurrente» aparece previsto en el art. 11.2 de dicha Ley para los casos de actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración pública cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional.

A ello ha de añadirse que el acceso directo inmediato y próximo al beneficiario del órgano judicial, figura como objeto de la Ley en la Exposición de Motivos, lo que en este caso se corresponde con la finalidad que cumplen las prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo a lo previsto en el art. 41 C.E. A partir de las reglas de procedimiento administrativo, ya se había venido aceptando el acceso directo del beneficiario a la entidad gestora que coincidiera con la circunscripción territorial correspondiente a su domicilio, por lo que la experiencia procesal previa a la reforma operaba ya este criterio que, como recuerda el Abogado del Estado, había sido admitido por el Tribunal Supremo.

Por consiguiente, la inclusión del domicilio del demandante a elección de éste, como regla de competencia territorial de los Juzgados de lo Social en los pleitos en materia de Seguridad Social por el art. 10.2 del Real Decreto legislativo 521/1990, no contradice sino que respeta los principios y criterios establecidos en la Ley de Bases.

## FALLO

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

Ha decidido

Que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad del art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimien-

to Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**18877** Pleno. Sentencia 206/1993, de 22 de junio de 1993. Cuestión de inconstitucionalidad 2.747/1990. En relación con el inciso final del último párrafo del art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.747/1990 planteada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra respecto del inciso final del último párrafo del art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, han sido parte el Fiscal General del Estado y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 27 de noviembre de 1990 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra, al cual se adjuntaba testimonio del juicio de faltas 5/1986, instruido por el Juzgado de Instrucción número 1 de Pamplona, y del rollo de apelación 12/1990, tramitado ante dicha Sala, con certificación del Auto de 17 de noviembre de 1990, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 921, párrafo 4.º, en su última parte, de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El Magistrado-Juez de Instrucción número 1 de Pamplona dictó, el 18 de febrero de 1987, Sentencia en el juicio de faltas 5/1986 por la que se condenó a don Francisco Hidalgo Lara como autor criminalmente responsable de una falta de imprudencia simple con resultado de muerte a la pena de 15.000 pesetas de multa, con arresto sustitutorio de un día en caso de impago, reprensión privada y costas, así como a que indemnizara a don Juan Antonio Tabares Bravo y doña María Sagrario Tejedor Macías en la cantidad de 10.000.000 de pesetas por la muerte de su hijo, declarando la responsabilidad civil subsidiaria del Estado. El

mismo Juzgado de Instrucción dictó, el 26 de octubre de 1989, Auto en ejecución de la anterior Sentencia donde se fijaban los intereses legales devengados por la indemnización señalada a favor del perjudicado y a cargo del condenado en la cantidad de 1.984.246 pesetas, de las cuales subsidiariamente serían a cargo del Estado 362.466 pesetas. Interpuesto recurso de apelación, el apelante solicitó la aplicación del art. 921 de la L.E.C. y que si se estimaran aplicables los arts. 36.2 y 45 de la L.G.P. se planteara cuestión de inconstitucionalidad por infracción de los arts. 14 y 24.1 C.E. En Auto de 30 de junio de 1990, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial abrió el plazo de diez días para alegaciones al respecto y una vez presentados los escritos por la parte apelante, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, la Sala en Auto de 17 de noviembre de 1990 acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad, que circunscribe al inciso final del último párrafo del art. 921 de la L.E.C.: «... salvo las especialidades previstas para la Hacienda pública por la Ley General Presupuestaria.» Aun cuando aquí se produce una remisión a los arts. 36.2 y 45 de la Ley General Presupuestaria, la inconstitucionalidad no debe predicarse, a los efectos de esta cuestión, respecto de ellos directamente considerados, ya que ambos preceptos despliegan su eficacia más allá de la simple ejecución de Sentencias y, por otra parte, la complejidad jurídica en que se mueve la Administración para el gasto público justifican la regulación del art. 45 L.G.P., pero no la referencia al art. 36.2 de la misma Ley.

La Audiencia Provincial entiende que el precepto cuestionado puede vulnerar otros varios preceptos de la Constitución. En primer lugar, el art. 24.1 C.E., que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, y de manera especial el derecho a la ejecución de Sentencias, lo que se produce porque el alcance material de la condena a la Administración queda mermado al satisfacer la Administración un interés judicial inferior, originando una quiebra de la función compensatoria que inspira el art. 921 de la L.E.C. En segundo lugar, el derecho a la igualdad incorporado al art. 14 C.E., que ha de ir unido al anterior, a cuyo efecto es necesario distinguir si la Administración del Estado actúa como ente de Derecho público, sometida al Derecho administrativo, asumiendo una posición de prevalencia frente al ciudadano o si actúa como sujeto de derechos y obligaciones en el ámbito privado, situado a la misma altura que los restantes sujetos y sometida al ordenamiento privado, material y procesal, como ocurre en este caso desde el momento en que el tema en litigio es una indemnización de daños y perjuicios por una falta penal. Sin embargo, el tratamiento de la Administración es privilegiado al no tener que satisfacer el interés legal incrementado en dos puntos establecido para los restantes sujetos, perjudicando en la misma medida al titular de la indemnización cuando el responsable civil subsidiario es la Administración y, además, esta diferencia de trato no se mantiene cuando el sujeto titular de la indemnización es la Administración. Por último, se vulnera también el art. 9.2 de la Constitución, por suponer al sujeto titular de la indemnización la carga de tener que esperar a que el responsable directo mejore de fortuna con un evidente sentido discriminatorio.

2. La Sección Primera de este Tribunal, en providencia de 17 de diciembre de 1990, admitió a trámite la cuestión promovida, dando traslado de ella al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado para que pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones, ordenando al mismo tiempo la publicación del planteamiento de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito presentado el 9 de enero de 1991, manifestó que no haría uso de las facultades de personarse y formular ale-