**STC 49/1982, de 14 de julio de 1982**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez- Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Jesús Alfaro Matos asistido por el Letrado don Juan Cristóbal González Granel en nombre y representación de don Pedro Muñoz Blázquez, don Víctor Romero de la Llave, don José Millán Martínez, don Dionisio Pizarro Múgica, don Felipe Muñoz Almodóvar, don Ricardo Magarín Castilla, don Ramón González Rodríguez, don Manuel Fernández Navarro, don Martín Santana Fernández, doña Sagrario Martínez Polo, don Manuel García Alvarez, don José Porfirio Martínez García, don Carlos Llorente Martín, don Mateo Sánchez Bascones, don Francisco Soriano Romero, don Miguel Carmona Herrador, don Isidro Barragán Ortiz, don José Mora Granados López, don Eufemio Sánchez García, don Salvador Ruiz Saldaña, doña Visitación Gayo Sierra, don Manuel de la Torre Fernández, don Jesús Cirilo García, don Antonio Pérez Castillo, don Domingo Naranjo Fernández, don José López López, don Manuel Pulido García, don Jesús Alvarez Martínez, don Antonio Fernández Juidia, don Fructuoso Gómez Sánchez, don Luis Rodrigo Arévalo, don Bartolomé López Gutiérrez, don José María Mohedano Cámara, don José Caballero Rodrigo, don Daniel Resa Castellanos, don Emilio González San José, don Juan Orgaz Rincón, don Joaquín Sánchez García, don Antonio Aguilar Iñiguez, don Victoriano Díaz Romero, don Francisco Carmona Carmona, don Francisco Bermúdez Barriga, don José Luis Barco García, don Segundo Almodóvar González, don Joaquín García Buzón, don Antonio Conejo Martín, don Joaquín Gómez Bermúdez, don Feliciano Luis Pérez Hernández, don Joaquín Gil Moreno, don Antonio García-Ubero Torres, don Ubaldo Parra Talavante, don Rafael Navarro Ramos, don Carmelo Herranz Galarza, don Juan Jacinto Pacheco Castro, don Frutos Nevado Hipólito, don Justo Martín Blanco, don Miguel Navarro Ramos, don Rufino García Ibáñez, don José Vicente López Tejeiro, don Eliseo López Tejeiro, don Juan Poveda Redondo, don Dámaso Blanco Izquierdo, don José Miguel Vázquez Pérez, don Antonio Consuegra Domínguez, don Manuel Vázquez Pérez, don Antonio Moreno Núñez, don Pedro García-Ubero López, don Manuel de la Torre y de la Torre, don José Martín y Martín, don Miguel Domínguez García, don Pedro Sánchez Díaz, don Saturnino Pulgar Padilla, don Antonio Delgado González, don Francisco Sánchez Díaz, don Evaristo Torres Arévalo, don Antonio Fernández Rivera, don León Domingo Ramos Peralta, don Rafael Buzón Guillén, don Luis Fernández Calvo, don Mario Sánchez Julián, don José Cebada Ruiz, don Lorenzo Peñafiel López, don Juan José Rodríguez Alcantud, don Francisco Montalbán Jiménez, don Bernardo Delgado de la Hoz, don Juan Muñoz Domínguez, don Augusto Santos Rosa, don Francisco Sánchez Ortega y don Ramón Antonio Gómez Fernández contra las Resoluciones de la Comisión Provincial de Madrid y la Comisión Central del Fondo de Garantía Salarial de 31 de julio y 11 de octubre de 1978, confirmadas por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo recaída en el recurso núm. 37.267 de 1981.

Ha sido ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo que expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Los recurrentes en amparo, trabajadores de la empresa METASA, Construcciones Metálicas, S. A., fueron despedidos de dicha empresa.

Reclamaron ante la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Madrid contra tal despido y el referido Tribunal en Sentencia de fecha 24 de abril de 1978 declaró nulos los despidos. Ante la falta de readmisión, la Magistratura resolvió los contratos por Auto de 5 de mayo de 1978, fijando al mismo tiempo las correspondientes indemnizaciones y los llamados salarios de tramitación.

En 19 de abril de 1978, el Juzgado de Primera Instancia núm. 15 de Madrid había declarado a METASA, Construcciones Metálicas, S. A., en situación de quiebra, motivo por el cual las indemnizaciones de despido y las cantidades complementarias no pudieron ser hechas efectivas, de suerte que los actuales recurrentes en amparo se dirigieron a la Comisión Provincial del Fondo de Garantía Salarial de Madrid, solicitando que se les reconociera el derecho a percibir, con cargo al mismo, las cantidades fijadas por la Magistratura de Trabajo.

La Comisión Provincial de Madrid del Fondo de Garantía Salarial dictó Resolución en 31 de julio de 1978, limitando las indemnizaciones por despido a cargo del referido Fondo a tres meses de salarios.

La Resolución de la comisión Provincial fue confirmada en tales extremos por la Comisión Central el 11 de octubre de 1978.

Las cantidades reconocidas en la Resolución últimamente referida fueron percibidas por los recurrentes del Fondo de Garantía Salarial.

Contra las Resoluciones de la Comisión Provincial y de la Comisión Central del Fondo de Garantía Salarial interpusieron en su día los ahora demandantes del amparo recurso contencioso administrativo ante la Sala Tercera de la Audiencia Territorial de Madrid.

Sustanciado por todos sus trámites dicho procedimiento terminó por Sentencia en la que se anularon las Resoluciones impugnadas y se declaró el derecho de los recurrentes a percibir del Fondo de Garantía Salarial la totalidad de las indemnizaciones y salarios de tramitación fijados por la jurisdicción laboral con deducción en su caso de las cantidades que hubieran ya percibido.

Contra la anterior Sentencia de la Sala Tercera de la Audiencia Territorial de Madrid interpuso recurso de apelación el Abogado del Estado en representación y defensa de la Administración Pública, recurso que fue resuelto por Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1981, que estimó el recurso promovido por el Abogado del Estado, revocó la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid y declaró conformes con el ordenamiento jurídico las Resoluciones de la Comisión Provincial y de la Comisión Central del Fondo de Garantía Salarial.

2. Por escrito de fecha 20 de enero del corriente año don Pedro Muñoz Blázquez y sus litisconsortes han acudido a este Tribunal interponiendo recurso de amparo constitucional, pretendiendo que se anulen las Resoluciones de la Comisión Provincial y de la Comisión Central del Fondo de Garantía Salarial, así como la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se reconozca el derecho de los recurrentes a percibir del Fondo de Garantía Salarial la totalidad de las cantidades reconocidas por la jurisdicción laboral y se declare asimismo la nulidad de las referidas disposiciones respecto de los demás trabajadores de la empresa METASA incluidos en la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 2.

La demanda de amparo se funda en la presunta violación del art. 14 de la Constitución en las Resoluciones recurridas.

A su juicio justifica la pretensión de amparo el hecho de que la interpretación contenida en las Resoluciones recurridas, según la cual el Fondo de Garantía Salarial está obligado, en los casos de insolvencia, suspensión de pagos y quiebra a abonar las indemnizaciones fijadas por la jurisdicción laboral con la limitación equivalente a tres meses de salarios, es discriminatoria, pues con anterioridad la Comisión Provincial de Madrid venía obligada a abonar íntegramente las indemnizaciones fijadas por las Magistraturas.

3. Admitida a trámite la demanda de amparo, se dio vista de las actuaciones al recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal, a fin de que en el término que la Ley establece alegaran lo que a su derecho conviniera.

Dentro del mencionado término han presentado sus alegaciones el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el recurrente.

a) El Fiscal General del Estado alega como motivo de inadmisibilidad de la demanda el hecho de que ésta última esté presentada fuera de plazo, toda vez que, según alegan los demandantes, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo les fue notificada el 29 de diciembre de 1981 y el recurso de amparo tuvo su entrada en la oficina de Registro del Tribunal el día 23 de enero de 1982 aunque está fechado el anterior día 20 y, como el plazo de veinte días para la interposición de la acción de amparo se cuenta por días naturales, es obvio a su juicio que el motivo de inadmisibilidad concurre.

Además de ello, señala el Ministerio Fiscal que la violación supuestamente cometida del art. 14 de la Constitución no se imputa a la constitucionalidad intrínseca de la norma aplicada o de la doctrina interpretativa de la misma, sino que contempla las consecuencias que derivan de la aplicación de una legislación ambigua y cambiante, que ha provocado declaraciones judiciales de contenido diferente según las fechas respectivas, el órgano resolutorio y el caso concreto planteado.

Señala asimismo el Ministerio Fiscal que nos hallamos ante lo que denomina «cuello de botella» legislativo, que ha provocado inevitables basculaciones jurisprudenciales con repercusión en situaciones personales no coherentes entre sí. Subraya igualmente el Fiscal General del Estado que, al decir del considerando primero de la impugnada Sentencia del Tribunal Supremo el problema planteado es «pródigo en interpretaciones y posturas contradictorias por parte de las diferentes Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales» lo cual motivó ya el recurso de revisión, concedido al amparo del art. 102 de la Ley Jurisdiccional, que unificó los pronunciamientos dispares en el sentido que expresa la Sentencia de 22 de diciembre de 1980, cuya doctrina se reitera una vez más.

En conclusión, en opinión del Fiscal General del Estado, nos hallamos ante una situación de «disfuncionalidad» judicial auténtica que deriva del dinamismo que es consustancial a la doctrina jurisprudencial y a la autonomía de los Organos del Poder Judicial, señalando que es inevitable la diversidad de criterios interpretativos que engendra diferencias de diagnóstico, de manera que supuestos de hecho semejantes tengan consecuencias jurídico- económicas distintas según los sujetos que personalicen la respectiva prosecución judicial. Todo ello en su opinión, no viola el art. 14 de la Constitución, porque la igualdad exige dar trato igual a lo que es igual, y no lo es lo que se ha producido en distintos momentos temporales.

La simple desigualdad de los fallos en los casos aparentemente iguales en sus supuestos de hecho no da derecho sin más a entender vulnerado el principio de igualdad en la aplicación de la Ley.

b) Por su parte, el Abogado del Estado, en sus alegaciones solicita la desestimación del recurso. A su juicio aunque se admitiera hipotéticamente la existencia de un cambio de interpretación de la Administración -Fondo de Garantía Salarial-, éste, el último criterio es el que tras haber sido aceptado por unas Audiencias Territoriales, aunque no por todas, encontró respaldo en una Sentencia del Tribunal Supremo, recaída en un recurso de revisión interpuesto precisamente para establecer la unidad de doctrina, lo que quiere decir, en opinión del Abogado del Estado, que la Administración abandona unos precedentes ilegales y adopta el criterio legal.

c) La representación de don Pedro Muñoz Blázquez v de sus litisconsortes, en su escrito de alegaciones, reitera la petición inicial y señala además que el criterio anterior de la Comisión Provincial del Fondo de Madrid había sido distinto, como se comprueba en las Resoluciones de la propia Comisión Provincial de fechas 14 de abril de 1978 (exp. 18/1978, Ediciones Castilla, S. A.) y la de 3 de febrero de 1978 (exp. 127/1977, Araco, .S. A.).

Alega también la parte recurrente que el criterio de dejar de abonar la totalidad de las indemnizaciones por despido, fijadas por la jurisdicción laboral, en los supuestos de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de las respectivas empresas, se produjo un año y tres meses después de la creación del Fondo en virtud del Decreto 4/1977, de 4 de marzo, que desarrolla el art. 31 de la Ley de Relaciones Laborales, de manera que desde la creación, en marzo de 1977 hasta los meses de junio y julio de 1978, se abonó la totalidad de las indemnizaciones.

Señala por último el recurrente que estos hechos fueron objeto, por su gravedad e importancia social, de una proposición no de Ley del grupo parlamentario socialista, en la que se recababa que el Gobierno diera cumplimiento a los preceptos establecidos en la norma reguladora y que en evitación de los problemas interpretativos surgidos con motivo de la Orden de 7 de noviembre de 1977 el Gobierno procediera, por norma de rango legal suficiente, a clarificar definitivamente el tema, lo que fue así acordado por la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados.

Finalmente, mediante Decreto-ley 37/1978, de 16 de noviembre, se estableció que las indemnizaciones a abonar por el Fondo de Garantía Salarial en caso de insolvencia, suspensión de pagos y quiebra quedarán limitadas al tope del importe de un año de salarios, criterio que es asimismo el establecido en el vigente Estatuto de los Trabajadores, de manera que, según los recurrentes, se habrían producido tres situaciones, desde la creación del Fondo hasta junio y julio de 1978 se ha pagado la totalidad de las indemnizaciones; desde junio-julio de 1978 a noviembre de 1978, los trabajadores afectados sólo han percibido de las indemnizaciones fijadas el importe equivalente a tres mensualidades, y, finalmente, a partir de noviembre de 1978 se han percibido hasta el tope equivalente a un año de salario.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Para comprender el problema objeto de este recurso de amparo en los términos en que se encuentra planteado, no es impertinente recordar de modo breve la evolución de la legislación laboral en la materia que nos ocupa. La Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 creó las llamadas prestaciones complementarias y señaló que tendrían por objeto el abono con cargo al Instituto Nacional de Previsión de las indemnizaciones reconocidas por Sentencia de la jurisdicción laboral cuando se produjese la insolvencia del empresario. La Ley de 1974 en el art. 174. 1.° mantuvo idéntico criterio.

La Ley de Relaciones Laborales (ley 16/1976, de 8 de abril) creó el llamado «Fondo de Garantía Salarial» (en adelante: F.G.S.) y en su art. 31 estableció que las funciones de este Fondo serían garantizar y anticipar a los trabajadores las remuneraciones correspondientes a tres meses, las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social por igual período, las prestaciones por indemnizaciones sustitutivas del salario y las restantes prestaciones salariales siempre en los casos de insolvencia del empresario.

El problema de interpretación surgió porque la Ley de Relaciones Laborales estableció un límite temporal -tres meses- al hacer referencia a las remuneraciones y a las cotizaciones a la Seguridad Social pero, en cambio, no dijo nada al referirse a las indemnizaciones. Abrió ello el dilema respecto a si, en materia de indemnizaciones, se debía seguir el criterio anteriormente adoptado o si, por el contrario, las indemnizaciones debían ser tratadas con el mismo criterio y límite temporal que las demás prestaciones. Algunas Audiencias Territoriales sostuvieron el criterio del cargo entero de las indemnizaciones al F.G.S., mientras otras sostuvieron el criterio contrario.

En el primer sentido se encuentra la Sentencia de 27 de mayo de 1980 de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid que recae precisamente en el asunto que nos ocupa, cuya tesis se funda en los siguientes criterios: el art. 179 de la Ley General de la Seguridad Social, el art. 31 de la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976 y los arts. 20 y 45 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo de 4 de marzo de 1977 permiten deducir que los abonos de las indemnizaciones por despido fueron traspasados al F.G.S., liberando de tal obligación a las entidades gestoras de la Seguridad Social; que las resoluciones de la jurisdicción laboral en que los recurrentes apoyan sus peticiones habían ganado firmeza con anterioridad a la publicación y entrada en vigor del Real Decreto-ley 34/1978, de 16 de noviembre, que reformó el F.G.S., por lo cual esta normativa y la limitación en ella contenida no podía serles de aplicación; y, finalmente, que el art. 20 del Real Decreto 317/1977, de 4 de marzo, disponía que las reclamaciones por indemnizaciones sustitutivas del salario debían regirse por las normas contenidas en la Sección 1.ª del capítulo 3.° de dicho cuerpo normativo, que no establecía para las indemnizaciones el límite que en cambio señalaba para los salarios y remuneraciones pendientes de pago.

El criterio contrario fue mantenido definitivamente por el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala Tercera de 10 de diciembre de 1981. Esta Sentencia reconoce que el problema debatido era «pródigo en interpretaciones y posturas contradictorias» por parte de las diferentes Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales. Ello había motivado un recurso de revisión articulado al amparo del art. 102 de la Ley jurisdiccional para unificar pronunciamientos dispares, lo que hizo la Sentencia de 22 de diciembre de 1980, cuya doctrina viene a reiterar la de 10 de diciembre de 1981, contra la que el actual recurso de amparo pretende alzarse.

2. No nos compete a nosotros interpretar aquí los preceptos de la legislación laboral, ni decidir cómo debe resolverse la cuestión relativa al alcance de las indemnizaciones sustitutivas del salario que debe satisfacer el F.G.S. a los trabajadores cuando estos no puedan percibirlas a causa de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de las empresas, porque éste es un problema por completo ajeno a la jurisdicción constitucional. A nosotros, nos compete, más sencillamente, decidir si se ha producido o no violación del art. 14 de la Constitución en el trato que han recibido don Pedro Muñoz Blázquez y sus litisconsortes.

Y así planteadas las cosas, no es impertinente recordar que como tiene con reiteración señalado este Tribunal el art. 14 de la Constitución, al establecer el principio general de que «los españoles son iguales ante la Ley» establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone una obligación a los poderes públicos, de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas. La igualdad a que el art. 14 se refiere, que es la igualdad jurídica o igualdad ante la Ley, no comporta necesariamente una igualdad material o igualdad económica real y efectiva. Significa que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

La regla general de la igualdad ante la Ley contenida en el art. 14 de la Constitución contempla, en primer lugar, la igualdad en el trato dado por la Ley o igualdad en la Ley y constituye desde este punto de vista un límite puesto al ejercicio del poder legislativo, pero es asimismo igualdad en la aplicación de la Ley, lo que impone que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. Distinto es el problema de la igualdad en la aplicación de la Ley cuando ésta no se refiere a un único órgano, sino a órganos plurales. Para tales casos, la institución que realiza el principio de igualdad y a través de la que se busca la uniformidad, es la jurisprudencia, encomendada a órganos jurisdiccionales de superior rango, porque el principio de igualdad en la aplicación de la Ley tiene necesariamente que cohonestarse con el principio de independencia de los órganos encargados de la aplicación de la Ley cuando éstos son órganos jurisdiccionales.

3. Las anteriores consideraciones nos llevan a la conclusión de que en el caso que nos ocupa no ha existido violación del art. 14 de la Constitución. No ha existido tal violación, porque ésta en ningún caso podría imputarse al Tribunal Supremo de Justicia, que precisamente a través de un recurso de revisión dirigido a uniformar la jurisprudencia, estableció un criterio general al que atenerse en orden a la cuantía de las indemnizaciones y prestaciones complementarias que el F.G.S. ha de abonar a los trabajadores en los casos de insolvencia de los empresarios deudores. Y tampoco puede imputarse una violación de la regla de la igualdad de trato a la Administración (en nuestro caso concreto, a la Comisión Provincial de Madrid y a la Comisión Central del Fondo de Garantía Salarial), por cuanto que, como señala el Abogado del Estado, la vinculación de la Administración a sus precedentes, regla en la que se traduce, en ese plano o nivel, la norma de la igualdad en la aplicación de la Ley, no puede significar nunca que le quede vedado a los órganos de la Administración del Estado la búsqueda de una interpretación de las normas más ajustadas al ordenamiento en general.

### F A L L O

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a catorce de julio de mil novecientos ochenta y dos.