**STC 63/1989, de 5 de abril de 1989**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos y don Alvaro Rodríguez Bereijo, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 530/1987, promovido por «La Industrial Plástica y Metalúrgica, Sociedad Anónima» (LIPMESA), representada por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremochea Aramburu y bajo la dirección del Letrado don José Luis Marqués González, contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1987, dictada en recurso de apelación contra la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao de 16 de julio de 1984, desestimatoria del recurso 150/1983 interpuesto contra Resolución de 23 de febrero de 1983 del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco. Han sido parte el Gobierno Vasco, representado por don José Ignacio López Cárcamo, y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. El Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremochea Aramburu, en nombre de «La Industrial Plástica y Metalúrgica, Sociedad Anónima» (LIPMESA), interpone recurso de amparo mediante escrito que tuvo su entrada el 23 de abril de 1987, contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1987.

2. Los hechos en que se funda la demanda de amparo son los siguientes: a) La Inspección de Trabajo de Alava levantó a la ahora solicitante de amparo acta de infracción, de fecha 15 de julio de 1981, por haber realizado determinadas horas extraordinarias por encima de los topes marcados por los arts. 23.4 de la Ley 16/1976, de Relaciones Laborales, y 35.2 de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1980 y el 31 de mayo de 1981, proponiendo la imposición de una sanción de 4.529.000 pesetas, con fundamento en el art. 16 del Decreto 799/1971, de 3 de abril, y art. 57.3 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo.

b) Presentado por la Empresa pliego de descargo, el Gobierno Vasco dictó Resolución de 24 de diciembre de 1982 imponiéndole una multa de 2.200.000 pesetas.

c) Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado por Resolución de 23 de febrero de 1983.

d) Interpuesto por la solicitante de amparo recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones administrativas indicadas, fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao de 16 de julio de 1984.

e) Interpuesto recurso de apelación, fue asimismo desestimado por Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1987.

3. En la demanda de amparo se citan como infringidos: el art. 25.1 C.E., invocándose sus principios de legalidad y tipificación, argumentándose que el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores no constituye un soporte legal suficiente en materia sancionadora por infracciones laborales, habida cuenta de la «tipificación genérica y abstracta omnicomprensiva que emplea», y citándose al respecto Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1986; y el art. 14 C.E., por la discriminación de Empresas que, como la presente, tienen señalado en su Convenio Colectivo una jornada inferior a la máxima legal, frente a las «menos avanzadas en materia de jornada que se rigen por la máxima legal».

Se solicita que se declare que la resolución judicial recurrida vulnera los principios consagrados por los arts. 25.1 y 14 C.E., y en consecuencia la nulidad de dicha resolución judicial, «ordenando la devolución de las actuaciones al órgano judicial de procedencia para que dicte nueva Sentencia en la que queden preservados los derechos constitucionales que con anterioridad fueron vulnerados».

4. La Sección Primera acordó, por providencia de 3 de junio de 1987, poner de manifiesto la posible existencia de la causa de inadmisión del art. 50.1 b), en relación con el 491 b), ambos de la LOTC, relativa a falta de aportación de copia, traslado o certificación de la resolución recurrida, y conceder plazo para alegaciones a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal. Aportado por la parte recurrente testimonio de la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada, y corroborada por el Ministerio Fiscal la falta de copia de la «Sentencia del Tribunal Supremo que se dice recurrida, así como tampoco de las resoluciones impugnadas en el anterior recurso», la Sección acordó por nueva providencia de 30 de septiembre de 1987 admitir a trámite la demanda y dirigir atenta comunicación al Gobierno Vasco y a la Audiencia Territorial de Bilbao a fin de que remitiesen certificación o fotocopia adverada de las correspondientes actuaciones. Y por posterior providencia de 8 de febrero de 1988 se tuvo por personado y parte a don José Ignacio López Cárcamo, en nombre del Gobierno Vasco, acusándose recibo de las actuaciones del Gobierno Vasco y de la Audiencia Territorial de Bilbao y dándose vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que pudieran presentar alegaciones.

5. El Fiscal, por escrito que tuvo su entrada el 24 de febrero de 1984, y a la vista ahora de la resolución recurrida remitida por el recurrente a petición de la Sala, alegó en esencia que la demanda dice dirigirse contra Sentencia del Tribunal Supremo y encauzarse a través del art. 44; pero que el recurso ha de ser situado en el ámbito del art. 43.1 LOTC, pues sólo la Resolución administrativa pudo ocasionar la lesión constitucional denunciada. Desde este enfoque -añadió- el recurso es inadmisible, pues al exigir el art. 43.1 el agotamiento de la vía judicial, está imponiendo que ante los órganos judiciales se plantee la dimensión constitucional de la impugnación formulada, mientras que, en nuestro caso, en ningún momento anterior se ha alegado la vulneración del principio de legalidad sancionadora del art. 25.1 C.E., por lo que es inadmisible el recurso conforme al art. 50.1 b) LOTC. Por otro lado -prosiguió-, en cuanto a la alegada vulneración del principio de igualdad (art. 14 C.E.), no se dice donde se encuentra la discriminación, ni se aporta un ejemplo de que el T.S. haya resuelto en otras ocasiones de modo distinto. Por lo que -concluyó- procede desestimar el presente recurso de amparo.

6. La parte recurrente, por escrito presentado el 27 de febrero de 1988, evacuó el trámite de alegaciones dando por reproducidos los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho del escrito de interposición del recurso.

7. El Letrado del Gobierno Vasco, por escrito que tuvo su entrada el 9 de marzo de 1988, formuló las alegaciones que a continuación y sintetizadamente se exponen:

1.ª No se ha cumplido el requisito del art. 44.1 c) LOTC, en su sentido finalista y antiformalista, ni por lo que toca al art. 14 C.E., ni por lo que hace al art. 25.1 C.E., y los Tribunales ordinarios no han tenido ocasión de considerar la violación de los derechos luego planteados en amparo.

2.ª Nos hallamos ante una pretensión indirecta de inconstitucionalidad, pues la parte recurrente aprecia que los arts. 57.1 y 35.2, en su caso, del Estatuto de los Trabajadores son los causantes de la violación, por lo que habrá de estarse a lo dispuesto por el art. 55.2 LOTC.

3.ª Del contenido del art. 25.1 C.E., el único aspecto discutido en este proceso es el principio de tipicidad, pues no ha sido infringido el principio de legalidad en sentido estricto ni el de reserva legal. Con respecto al principio de tipicidad y conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 62/1982, 159/1986, 2/1987), dicho principio tiende a garantizar la seguridad jurídica, pero hay que tener en cuenta otros factores, tales como el grado de certeza que se exige y las formas permitidas y disponibles de alcanzarla, factores que dependen, a su vez, del sector del ordenamiento de que se trate, de la presencia de otros bienes o derechos constitucionales en juego, de las limitaciones conceptuales de la técnica normativa e incluso las limitaciones del lenguaje. El Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de matizar y flexibilizar el citado principio (SSTC 62/1982 y 50/1983), pues los factores antes señalados conducen al Tribunal a aceptar la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y fórmulas genéricas en la tipificación de delitos e infracciones administrativas, por lo que hay que buscar un equilibrio entre las exigencias de certeza y las derivadas de otros principios constitucionales en presencia, y fundamentalmente de la idea básica de que el Derecho tiende a la realización de la representación que del valor justicia la sociedad construye en cada momento y a dar respuesta a los problemas que la realidad va generando. Por otro lado, el Tribunal Constitucional advirtió (STC 18/1981 y otras muchas posteriores) que los principios penales, entre ellos los del art. 25.1 C.E., debían proyectarse sobre el Derecho sancionador administrativo con ]as matizaciones requeridas en cada caso, lo que conduce a permitir la utilización del reglamento para tipificar infracciones administrativas, si bien con un papel complementador estrictamente subordinado a la Ley, previa la habilitación legal suficiente, con una regulación mínima al respecto (SSTC 87/1985, 2/1987 y 42/1987; así como STS de 11 de noviembre de 1987). Y por las mismas razones que conducen a la flexibilización del principio de reserva de ley, se impone la flexibilización del principio de tipicidad, cuyas exigencias son menores en el Derecho administrativo sancionador, «debiéndose permitir en este campo la originalidad innovativa tendente a armonizar la seguridad jurídica con los cada día mayores y mas diversos retos reguladores del Derecho administrativo». Por lo que respecta a las sanciones laborales, hay que tener en cuenta el carácter tuitivo de la normativa administrativa en este campo, que persigue la protección de los derechos de la parte más débil de la relación laboral, objetivo que no se puede sacrificar en aras del principio de tipicidad. El art. 57.1 del Estatuto de los Trabajadores se sirve de un sistema de tipificación «de remisión», cuya indeterminación se puede despejar en el caso concreto. En este caso, dada la conexión entre el art. 57 y el 35 del Estatuto de los Trabajadores, aparecen con nitidez todos los elementos del tipo. La razón de la STS de 10 de noviembre de 1986 (Aranzadi, 6.647), por la que se declara nulo de pleno Derecho el Real Decreto 2.347/1985, de 4 de diciembre, no es la vulneración del principio de tipicidad, sino la infracción de la reserva de ley, y la amplitud y vaguedad descriptiva que dicha Sentencia achaca al art. 1 del Real Decreto no puede ser atribuida al art. 57.1 del Estatuto de los Trabajadores, en el que no se da una remisión en blanco al reglamento, en cuanto únicamente habla de disposiciones legales; por lo que dicha Sentencia del TS no tiene virtualidad para apoyar la tesis de la vulneración del art. 25.1 C.E. Finalmente, en cuanto a esta alegación, en STC 158/1985, fundamento jurídico 3.º, se menciona el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores, lo que permite pensar que al Tribunal Constitucional no le resulta patente su contradicción con las normas constitucionales.

4. En cuanto a la alegada infracción del art. 14 C.E., ésta se imputa a la interpretación que del art. 35.2 del Estatuto de los Trabajadores hacen los Tribunales ordinarios. Pero las discrepancias sobre tal interpretación son cuestión de mera legalidad insusceptible de basar un recurso de amparo. Aunque el art. 14 C.E. contiene el derecho a la igualdad en la aplicación de la norma, consistente en que los Tribunales o la Administración no se aparten arbitrariamente de sus decisiones anteriores, la recurrente no se refiere a este aspecto, sino que discute la interpretación que el Tribunal Supremo hace en si misma, pero dicho art. 14 no comprende el derecho -prosigue el Letrado del Gobierno Vasco- a exigir que los Tribunales al aplicar las leyes procuren, mediante la interpretación, limar sus posibles discriminaciones, que es en realidad el planteamiento que subyace en la demanda de amparo; y en el presente supuesto -añade-, con independencia de la corrección de la interpretación de la que se difiere, ésta no infringe el derecho a la igualdad jurídica. La interpretación del Tribunal Supremo acerca del art. 35.2 del Estatuto de los Trabajadores, en la Sentencia impugnada, responde a la tesis aceptada unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia sobre el concepto de horas extraordinarias, siendo tal interpretación la única posible, a juicio del Letrado del Gobierno Vasco. Y si se detecta alguna discriminación jurídica, ésta radicaría en la propia norma, pero también hay que descartar la vulneración del derecho a la igualdad en la ley, ya que la diferenciación alegada no se encuentra en el Estatuto de los Trabajadores, sino en la negociación individual o colectiva, por lo que es una distinción justificada.

Por todo ello suplicó la desestimación del recurso.

8. Por providencia de 21 de noviembre de 1988 la Sala señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 16 de enero siguiente.

9. La misma Sala, por providencia de 30 de enero de 1989, acordó conceder a la parte recurrente un plazo de diez días para que alegara sobre la posible existencia, ahora planteada por el Ministerio Fiscal y por el Gobierno Vasco, de la causa de inadmisibilidad consistente en el no agotamiento de la vía previa con invocación en ella del derecho fundamental que en el recurso de amparo se dice vulnerado [arts. 43.1 y 44.1 c) de la Ley Orgánica de este Tribunal].

10. La representación de la recurrente atendió el trámite mediante escrito registrado el 15 de febrero siguiente, reconociendo de entrada que «quien vulnera de manera directa los principios constitucionales que se invocan en este recurso de amparo es el acto del Gobierno Vasco e indirectamente la Sentencia del Tribunal Supremo que pone fin a la vía judicial, en cuanto que confirma la validez de aquella resolución», y que «aunque en la vía administrativa y judicial posterior no hayan sido citados expresamente los arts. 25.1 y 14 de la Constitución, fueron invocados en ambas instancias los principios constitucionales que en ellos se consagran», en las menciones que se hicieron al art. 57.2 de la Ley 6/1980, del Estatuto de los Trabajadores, en lo cual hay una referencia, aun sin citarlo expresamente, al principio de legalidad y tipificación del art. 25.1 de la Constitución. Entendía el recurrente que la infracción laboral cometida sólo podía sancionarse sobre la base de lo dispuesto en el art. 18 de la Ley de jornada máxima legal de 1 de julio de 1931, en vigor con valor reglamentario a tenor de la disposición final cuarta de la Ley 8/1980. Otro tanto puede decirse respecto del art. 14 de la Constitución, por cuanto se afirmó en las alegaciones ante el Tribunal Supremo que a la hora de distinguir entre horas extraordinarias, a efectos de su retribución, y a los fines disciplinarios que en este último aspecto «únicamente se producirá la infracción al art. 35.2 cuando las horas trabajadas lo sean en exceso de la jornada máxima legal prevista en el art. 34.2 del expresado Estatuto»; siendo la razón de ello que «el Estatuto sólo puede proteger en el art. 35.2 citado la jornada máxima legal, fijando los limites de exceso permitidos», pues «lo contrario seria quebrar el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos ante la ley».

11. La deliberación y votación del presente recurso quedó concluida el 3 de abril siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Tanto el Fiscal como el Letrado del Gobierno Vasco se oponen a la admisibilidad del presente recurso de amparo, aunque por razones distintas: el Fiscal, una vez conocida la resolución recurrida, porque, si bien la demanda se dice expresamente interpuesta conforme al art. 44 de la LOTC y en ella sólo se menciona la Sentencia del Tribunal Supremo -y no la de la Audiencia Territorial, como tampoco la resolución administrativa que originó el proceso previo- como acto frente al que se pide el amparo y cuya declaración de nulidad se solicita, entiende sin embargo que el recurso ha de enmarcarse en el ámbito del art. 43 de la LOTC, cuya exigencia del agotamiento de la vía judicial ordinaria (apartado 1) no habría sido debidamente satisfecha; mientras que el Letrado del Gobierno Vasco entiende que lo incumplido en este caso habría sido el requisito del art. 44.1 c) de la LOTC, interpretado -como viene haciendo este Tribunal- en sentido finalista y antiformalista, con lo que dicho representante viene a situar el presente recurso en el ámbito del art. 44 de la LOTC. De ahí la necesidad de examinar la referencia a motivos de inadmisibilidad de la demanda, que en esta fase del procedimiento lo serian de desestimación.

Se ha de partir del hecho de que el presente recurso de amparo debe ser encuadrado, pese a la expresa, pero inadecuada formulación de la demanda, en el ámbito del art. 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, y así ha venido a reconocerlo el actor en su escrito registrado el 15 de febrero último (resumido en el antecedente décimo de esta Sentencia), al señalar que «quien vulnera de manera directa los principios constitucionales que se invocan en este recurso de amparo es el acto del Gobierno Vasco e indirectamente la Sentencia del Tribunal Supremo que pone fin a la vía judicial, en cuanto que confirma la validez de aquella resolución». La Sentencia del Tribunal Supremo impugnada no impuso, como señala el Ministerio Público, sanción alguna, habiéndose limitado a confirmar en todas sus partes la de la Audiencia Territorial, la cual a su vez vino a confirmar y declarar ajustada a Derecho la resolución administrativa desestimatoria del recurso de reposición y confirmatoria de la sanción impuesta. Es obvio que la alegada infracción del art. 25.1 de la Constitución no tiene su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial», como presupone el art. 44 de la LOTC, es decir que, de haberse producido, no seria imputable a la Sentencia del Tribunal Supremo, ni a la de la Audiencia Territorial, sino a las resoluciones administrativas que las precedieron, pues ya en ellas se hace idéntica aplicación del art. 57, en relación con el 35, del Estatuto de los Trabajadores, aplicación a la que se atribuye la referida vulneración constitucional. Por ello el presente recurso ha de entenderse dirigido contra las anteriores resoluciones administrativas, y la Sentencia impugnada viene a significar el agotamiento de la vía judicial a que se refiere el mencionado art. 43.1.

2. Siendo ello así, hay que preguntarse si se planteó debidamente en el momento procesal oportuno ante los sucesivos órganos judiciales la dimensión constitucional de las impugnaciones que aquí se formulan. La respuesta del Fiscal es claramente negativa en la relativa al art. 25.1 de la Constitución, llegando a la conclusión, a la vista de las actuaciones, de que la vulneración del principio de legalidad sancionadora no fue invocada en ningún momento anterior al planteamiento del recurso de amparo, habiéndose discutido a lo largo del proceso previo, hasta el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, sólo la cuantía de la multa impuesta al actor. Y ello explicaría, según el Ministerio Público, que el presente recurso, «contra lo que parecía lógico y en cualquier caso era lo exigido por los preceptos legales, el recurso se contraiga a la Sentencia del Tribunal Supremo y no se mencione el Acuerdo sancionador», por cuanto el demandante podía pensar que, si atribuía las violaciones a aquélla, no le era exigible hacer la invocación previa del art. 44 de la LOTC.

Pues bien, el examen de las actuaciones judiciales, especialmente de las que tuvieron lugar ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, de las que no se disponía en el momento de admitir a trámite la demanda de amparo, obliga a aceptar las alegaciones del Fiscal, que no han logrado rebatir, antes al contrario, las aseveraciones del recurrente, generales y referidas esencialmente a disposiciones de la legislación ordinaria, hechas en su escrito mencionado en el antecedente décimo. Y es de subrayar que se desprende además de dicho escrito que la conclusión del Fiscal con respecto al alegado derecho del art. 25.1 ha de extenderse a la relativa al de igualdad del art. 14, del que se dice que se hizo referencia a él ante el Tribunal Supremo de manera indirecta, siendo así que su supuesta infracción también se habría producido ya en la resolución del Gobierno Vasco; todo ello tras reconocer que ni en la vía administrativa ni en la judicial fueron citados expresamente los arts. 25.1 y 14 de la Constitución.

Se llega a esta suerte sin lugar a dudas a la conclusión de que los derechos fundamentales supuestamente vulnerados consagrados en los arts. 25.1 y 14 de la Constitución, no fueron invocados en ningún momento. La recurrente en amparo, ni en la vía administrativa ni en su recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Gobierno Vasco por la que se le imponía la sanción, hace referencia alguna, ni expresa ni implícitamente, a los derechos fundamentales reconocidos en dichos preceptos y que se alegan ahora como vulnerados. Las únicas menciones al art. 57 del Estatuto de los Trabajadores no guardan conexión con la eventual ausencia en su regulación del principio de legalidad y tipicidad de las infracciones y de la igualdad, sino simplemente con la necesidad de un desarrollo reglamentario respecto de la calificación de las infracciones y de la graduación de las sanciones, que limite la discrecionalidad atribuida al órgano administrativo en el ejercicio de su potestad sancionadora. En verdad, lo que la demandante manifiesta es un desacuerdo con las circunstancias y los criterios que han servido de base al órgano sancionador para calificar la infracción y graduar la sanción, algunos de los cuales se contienen en el mismo art. 57 del Estatuto de los Trabajadores. Ello se confirma con la petición del recurso contencioso- administrativo, en el que se solicita no una nulidad de la sanción, que hubiera sido lo normal en el caso de entender que la sanción impuesta no tenia cobertura legal en el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores al no ajustarse este último a los principios constitucionales recogidos en el art. 25.1 de la Constitución, sino pura y simplemente una reducción de la sanción impuesta. Se pone de relieve con ello, pues, esa falta de invocación del derecho constitucional que se estima vulnerado, sin que tal defecto quede salvado después en el recurso de apelación interpuesto ante el Tribunal Supremo, del que tampoco se deduce que la invocación tuviera lugar, ni con el objeto de la demanda de amparo en cuanto impugna exclusivamente, y, como hemos indicado, anómalamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mano de 1987. La circunstancia de que entre la fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo en apelación y la de la resolución del Tribunal Supremo ahora impugnada se dictara la Sentencia de éste el 10 de noviembre de 1986, por la que se declaraba nulo el Decreto 2.347/1985, de 4 de diciembre, que desarrolla el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores, por no ajustarse a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, no es razón para que la demandante interponga ahora un recurso de amparo alegando la violación del art. 25.1 de la Constitución si, cuando puede hacerlo, no lo invoca, a fin de dar oportunidad a los órganos judiciales de reparar, en su caso, la lesión sufrida.

### 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

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por «La Industrial Plástica y Metalúrgica, Sociedad Anónima».

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

Dada en Madrid, a cinco de abril de mil novecientos ochenta y nueve.