

## Comentario a la STC 194/2013, de 2 de diciembre de 2013

IGNACIO GARCÍA PERROTE

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (s.e.)*

### I. LOS HECHOS

La sentencia del Tribunal Constitucional que se comenta y de la que fue ponente —con la bella y rigurosa prosa que le caracterizaba— el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, otorga el amparo por entender que la decisión de inadmisión —por extemporaneidad— de los recursos contenciosos administrativos interpuestos vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, en su vertiente del acceso a la jurisdicción.

El demandante de amparo estuvo incluido en un despido colectivo autorizado por la resolución de la Dirección General de Trabajo de 30 de diciembre de 2000.

El 23 de marzo de 2001, el demandante interpuso recurso de alzada contra la anterior resolución. El recurso fue inadmitido por extemporáneo. El demandante interpuso recurso contencioso-administrativo, pero el emplazamiento para formalizar la demanda contenciosa no fue atendido por el demandante.

Con anterioridad a esto último, el demandante de amparo acudió a la jurisdicción social denunciando la vulneración del principio de igualdad (artículo 14 CE). Tras diversos avatares que constan en los antecedentes de la sentencia, la jurisdicción social se declaró incompetente.

Tras esta declaración de incompetencia de la jurisdicción social, el demandante de amparo intentó en el año 2008 reabrir la vía contenciosa, interponiendo de nuevo recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de Trabajo de 30 de diciembre de 2000, alegando vulneración del artículo 14 CE. El recurso fue inadmitido por ser firme la resolución recurrida.

La sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de abril de 2010 inadmitió por extemporáneo el correspondiente recurso contencioso administrativo. El demandante de amparo interpuso recurso de casación contra la anterior sentencia, siendo desestimado el recurso por la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2011.

### II. EL RECURSO DE AMPARO: SU CARÁCTER MIXTO

En su recurso de amparo, el recurrente impugnó, de un lado, la resolución de la Dirección General de Trabajo de 30 de diciembre de 2000, por vulneración —alegaba— del artículo 14 CE. Y, de otro, las mencionadas sentencias del orden contencioso-administrativo de 29 de abril de 2010 y 26 de septiembre de 2011, por considerarlas contrarias al derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción social (artículo 24 CE).

Lo primero que hace la STC 194/2013 es precisar que se trata de un recurso de amparo «mixto», porque se imputan infracciones independientes a la administración (la vulneración del principio de igualdad) y a los órganos judiciales (la vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción).

En el presente supuesto, el TC entiende que debe comenzar por examinar la denunciada vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción.

### III. EL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN

Respecto del derecho de acceso a la jurisdicción, la STC 194/2013 entiende que las resoluciones judiciales recurridas en amparo que inadmitieron por extemporaneidad, si bien no pueden calificarse de irrazonables o arbitrarias, son rigoristas y excesivamente formalistas, por lo que no superan el canon de constitucionalidad.

La sentencia recuerda que el control constitucional de las decisiones judiciales de inadmisión ha de verificarse de forma especialmente intensa, y que, en particular, respecto de la decisión judicial de inadmisión por extemporaneidad, el TC ha declarado que, si bien la aplicación de los plazos de prescripción y de caducidad es una cuestión de mera legalidad ordinaria, adquiere no obstante dimensión constitucional cuando sea el resultado de una interpretación y aplicación legal que, por su rigorismo, formalismo excesivo o desproporción entre los fines que preservan y la consecuencia de cierre del proceso, se conviertan en un obstáculo injustificado para resolver sobre la pretensión deducida.

De ahí que la sentencia se adentre en el examen de los motivos y argumentos en los que se funda la decisión judicial de inadmisión, con la finalidad de comprobar si resultan o no constitucionalmente justificados.

La declaración de extemporaneidad se funda por las sentencias del orden contencioso recurridas en amparo, en primer lugar, en la equivocada estrategia procesal del recurrente, que libre y voluntariamente decidió, sin que nada ni nadie le obligara a ello, formular su tacha de desigualdad del artículo 14 CE ante los órganos de la jurisdicción social, cuando bien pudo haberlo hecho antes con ocasión del recurso contencioso-administrativo que previamente había interpuesto contra la resolución administrativa, de 30 de diciembre de 2000, y que, sin embargo, dejó luego caducar sin formular demanda. En estas circunstancias, el fracaso posterior de la vía jurisdiccional social por falta de competencia material para conocer de la infracción del artículo 14 CE no permitiría, so pena de ignorar los plazos procesales, volver sobre la citada resolución administrativa para formular esa misma pretensión nuevamente en la vía contenciosa.

El segundo argumento de las sentencias contencioso-administrativas era que, cuando en el año 2008 el recurrente interpuso su recurso contencioso por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, había transcurrido de sobra el plazo de diez días previsto en el artículo 115.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), sin que el hecho de que el recurrente hubiera interpuesto previamente recurso alzada sirva para interrumpir el cómputo del citado plazo, dado su carácter manifiestamente improcedente.

Para la STC 194/2013, ninguno de estos dos argumentos supera el canon de constitucionalidad, pues, aun cuando ciertamente esa interpretación judicial no puede calificarse de irrazonable o arbitraria, resulta rigorista y excesivamente formal.

Respecto del primer argumento consistente en que la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa quedó agotada tras su abandono voluntario por el recurrente, sin que el fracaso de la vía de la jurisdicción social por falta de competencia permita reabrir la vía contenciosa y promover un nuevo recurso contra el mismo acto administrativo, la STC 194/2013 recuerda que, al tiempo de la aprobación administrativa del expediente de regulación de empleo (año 2000), el reparto de competencias entre los órdenes jurisdiccionales contencioso y social era una cuestión confusa. De donde el TC deduce que las sentencias contenciosas recurridas razonaron con un rigorismo exagerado.

La STC tiene muy en cuenta que no fue hasta la STS 23 de enero de 2006 cuando la sala de lo social del Tribunal Supremo clarificó la cuestión de la competencia, dictándose en el proceso judicial *a quo* la STS 19 de diciembre de 2007. En estas sentencias —hace notar la STS 194/2013—, la sala de lo social del TS advierte que «el deslinde entre el ámbito de competencia de los Tribunales del orden social y contencioso-administrativo viene fijado por una línea que puede parecer confusa.»

Para la STC 194/2013, vista la existencia de cierta confusión sobre la jurisdicción competente en este tipo de asuntos, no hay duda de que, al igual que hizo la STC 194/2019, de 28 de septiembre, reprochar al recurrente que decidiera acudir a la jurisdicción social para concluir de ese modo en la inadmisión por extemporáneo del recurso contencioso interpuesto una vez cerrada la vía del orden social por falta de competencia, resulta una decisión judicial excesivamente rigorista y contraria al principio *pro actione*, vulnerando, en consecuencia, el derecho fundamental del artículo 24.1 CE, en su vertiente de derecho de acceso a la justicia.

La STC 194/2013 no ignora que, a diferencia del caso resuelto en la citada STC 194/2009, en el presente asunto el recurrente ya impugnó antes la misma resolución administrativa que luego años después, una vez clausurada definitivamente la vía jurisdiccional social, ha intentado nuevamente recurrir mediante la interposición del recurso contencioso. Esta circunstancia, que apunta a la doble impugnación jurisdiccional de un mismo acto administrativo en sede contenciosa, era precisamente la que utilizaban las sentencias recurridas en amparo y, singularmente, la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2011, para justificar su decisión de inadmisión.

La STC 194/2013 no comparte el razonamiento de las sentencias del orden contencioso en términos de proporcionalidad, dado que confirma el carácter excesivamente formal y rigorista de la decisión judicial. Para el TC esa explicación, al hacer hincapié en la identificación del acto formalmente recurrido, aun posible en una interpretación de legalidad ordinaria, desenfoca las circunstancias del caso y prescinde sin ninguna justificación de su verdadero contenido material. Ciertamente —reconoce el TC— el acto administrativo recurrido es siempre el mismo, la resolución administrativa de 30 de diciembre de 2000, que autorizó el expediente de regulación de empleo. Sin embargo, para la STC 194/013, esa identidad es únicamente formal, toda vez que no tiene en cuenta que en esa época la impugnación del acto administrativo de aprobación del expediente de regulación de empleo tenía, según testimonian las propias resoluciones dictadas en el previo proceso judicial, muy concertado su ámbito: se limitaba poco más que a comprobar si el correspondiente despido colectivo acordado entre las partes era conforme al artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores.

En estas condiciones, para el TC nada tiene de extraño ni de reprochable que el recurrente considerara, al tiempo de recurrir por primera vez en sede contencioso-administrativa el acto administrativo de aprobación del expediente de regulación de empleo, que su contenido resultaba novedoso, pues no se limitaba ahora a la comprobación de la regularidad del expediente tramitado y al acuerdo alcanzado entre el empresario y los representantes de los trabajadores, ya que también perseguía combatir las condiciones económicas del plan de prejubilación previsto en el expediente de regulación de empleo ante los órganos de la jurisdicción social, queja ésta que no quedó expresada en la anterior impugnación en sede administrativa. Y en atención a las vicisitudes litigiosas del presente caso, tampoco resulta extraño que el recurrente decidiera abandonar en su día el recurso contencioso.

Desde esta perspectiva, recuerda la STC 194/2013 que, como se ha avanzado, no es sino hasta su sentencia de 23 de enero de 2006 cuando la sala de lo social del Tribunal Supremo despeja definitivamente las dudas existentes y declara la falta de competencia del orden social por considerar que la discusión sobre el régimen de indemnización previsto en el controvertido plan de prejubilación acordado entre las partes «supone una impugnación del acuerdo asumido por la resolución del expediente administrativo (de modo que) la acción ejercitada implica una revisión de lo acordado entre las partes e incorporado a la resolución administrativa que puso fin al expediente de regulación de empleo». Para la STC 194/2013, el razonamiento es bien significativo y permite ver que con esa declaración la sala de lo social del Tribunal Supremo proporciona una solución que determina la atribución al acto administrativo de aprobación del expediente de regulación de empleo de un contenido hasta entonces cuando menos discutido. Por esta razón —concluye la STS 194/2013—, la afirmación de las sentencias recurridas acerca de que el recurrente en amparo ha pretendido impugnar

en 2008 el mismo acto administrativo que ya antes había impugnado en 2001 es en realidad un criterio excesivamente formalista, que mira exclusivamente a la identificación del acto administrativo recurrido, y, por tanto, contrario al principio *pro actione*. Para la STC 194/2013, materialmente el contenido del acto administrativo recurrido en uno y otra ocasión podría considerarse distinto.

Para el TC, el razonamiento anterior hace decaer igualmente la posibilidad de compartir el criterio judicial sobre que el recurso contencioso resulta en todo caso extemporáneo porque el recurso de alzada previamente interpuesto por el recurrente no interrumpe el cómputo del plazo previsto en el artículo 115.1 LJCA, y que es, como se ha avanzado, el segundo motivo razonado por las sentencias recurridas para justificar su decisión de inadmisión.

Para la STC 194/2013, el argumento esgrimido por la sala de lo contencioso-administrativo, relativo a la interpretación del artículo 115 LJCA, antes que desproporcionado, es manifiestamente irrazonable, por contrario a la literalidad del precepto y a su origen y sentido.

Recuerda la STC 194/2013 que el artículo 115.1 LJCA, en relación con el plazo para interponer el recurso para la tutela de libertades y derechos fundamentales, establece que «será de diez días, que se computarán, según los casos, desde el día siguiente al de la notificación del acto, publicación de la disposición impugnada, requerimiento para el cese de la vía de hecho, o transcurso del plazo fijado para la resolución, sin más trámites», y que «cuando la lesión del derecho fundamental tuviera su origen en la inactividad administrativa, o se hubiera interpuesto potestativamente un recurso administrativo, o, tratándose de una actuación en vía de hecho, no se hubiera formulado requerimiento, el plazo de diez días se iniciará transcurridos veinte días desde la reclamación, la presentación del recurso o el inicio del actuación administrativa en vía de hecho, respectivamente».

Según afirma la STC 194/2013, la literalidad de la norma hace referencia, con claridad, a la interposición potestativa de recurso administrativo, por lo que la interpretación que realiza la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo no atendería, entonces, a los términos de la previsión normativa. El TC señala que dicha previsión tiene su origen en la regulación que estableció, en su día, la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de derechos fundamentales de la persona, para los recursos contencioso-administrativos de tutela de libertades y derechos fundamentales, conforme a la cual, para la interposición de este tipo especial de recursos, se eliminaba la obligación de agotar previamente la vía administrativa.

En consecuencia —cierra su razonamiento la STC 194/2013—, la interposición de recurso de alzada por el ahora demandante de amparo fue plenamente acorde con la legislación: no tenía obligación de interponerlo, pero consideró que era conveniente debido a que la administración no había tenido ocasión de pronunciarse sobre el problema de la posible vulneración por el contenido económico del acuerdo del principio de igualdad, lo que no merece reproche alguno ni puede constituir, en consecuencia, causa legal determinante de la inadmisión de su recurso por extemporaneidad.

Una vez declarada por la STC 194/2013 la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo, su restablecimiento en dicho derecho y la necesidad de garantizar la subsidiariedad del recurso de amparo conducen al TC a anular las resoluciones judiciales impugnadas y, tal como interesaba el Ministerio Fiscal, a la retroacción de las actuaciones al momento procesal oportuno para que la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dicte nueva resolución respetuosa con el derecho constitucional vulnerado.

#### IV. LOS VOTOS PARTICULARES

La STS 194/2013 cuenta con dos votos particulares.

A destacar que fueron cuatro los magistrados y magistradas que deliberaron la sentencia (el quinto magistrado se abstuvo), lo que permite atisbar que la sentencia mayoritaria salió adelante por el voto de calidad de la (entonces) presidenta de la sala segunda.

El primer voto particular reconoce los inconvenientes que acarrió la falta de un criterio interpretativo unificado respecto de las impugnaciones deducidas con motivo de la aprobación de los expedientes de regulación de empleo, con la consiguiente incertidumbre que tal circunstancia supuso para los interesados, amén de las demoras que originó, por el denominado «peregrinaje de jurisdicciones», en la resolución de las cuestiones de fondo.

Sin embargo, el voto expresa su discrepancia respecto del rigorismo que sala STC 194/2013 atribuye a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pues, para el magistrado que formula el voto, la principal razón por el que el motivo de fondo quedó imprejuizado trae causa, en esencia, de la actuación procesal del recurrente. Este solicitó la caducidad del recurso interpuesto, lo que para el voto supuso un verdadero abandono de la vía contencioso-administrativa de cara a la impugnación de la resolución aprobatoria del expediente de regulación de empleo.

En fin —sigue razonando el voto—, aun cuando la línea divisoria entre el ámbito competencial de los órdenes social y contencioso-administrativo no estaba fijada con la suficiente claridad, lo cierto es que el demandante optó voluntariamente por abandonar la vía impugnatoria inicialmente escogida, en un momento en que, al menos, la competencia de los órganos del orden jurisdiccional social estaba en entredicho.

Por último, el voto particular entiende que el extenso razonamiento del fundamento jurídico séptimo de la sentencia 26 de septiembre del 2011 de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo es el resultado de la interpretación de la legalidad ordinaria que, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, llevó a cabo aquella sala *ad casum*. Para el voto, las consideraciones recogidas en el último párrafo del fundamento jurídico 8 de la STC 194/2013 alumbran, bajo la férula del rigorismo formal que se achaca a los órganos jurisdiccionales, una interpretación alternativa de la legalidad, que no comparte la proclamada identidad del acto administrativo asumida por dichos órganos, lo cual no se compadece —concluye el voto— con la función atribuida al Tribunal Constitucional.

El segundo voto particular parte de que la existencia de controversias entre órdenes jurisdiccionales es una situación prevista y regulada por nuestro ordenamiento, de cuya definitiva resolución no se derivan consecuencias adversas para los litigantes. Para el voto, la circunstancia de que la jurisdicción social se declare incompetente para conocer de una pretensión no cierra el posterior acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, ni a la inversa (artículos 5.3 LJCA y 5.5 de la Ley reguladora de la jurisdicción social).

Par el voto particular, la STC 194/2013 no toma en consideración que cuando el recurrente de amparo desistió de la vía contencioso-administrativa ya había sido alegada ante el juzgado de lo social la excepción de incompetencia de la jurisdicción social, tanto por la empresa como por los sindicatos personados, siendo posteriormente reiterada por las partes demandadas en su recurso de suplicación. Por tanto, más allá de cualquier abstracta controversia doctrinal o jurisprudencial, lo cierto era —razona el voto— que cuando el demandante abandona la vía contencioso-administrativa ya formaba parte de la litis la excepción de incompetencia de la jurisdicción social. De otra parte —añade el voto—, nada impedía que se solicitara la suspensión del proceso hasta tanto se dilucidara el orden jurisdiccional competente. Puesto que el demandante se apartó inopinadamente de la vía contencioso-administrativa, para el voto particular no parece que deba calificarse de «rigorismo exagerado» que el Tribunal Supremo tome en consideración que voluntariamente dejó caducar el trámite de presentación de la demanda contencioso-administrativa en un momento en que las demás partes negaban la competencia del orden jurisdiccional social.

El segundo aspecto que, según entiende el voto, la STC 194/2013 tampoco considera es que la resolución de la Dirección General de Trabajo cuya anulación se pretende ya había devenido firme a causa de que el primer recurso de alzada contra la misma fue presentado fuera de plazo, según apreció

la resolución del Ministro de Trabajo dictada el 22 de mayo de 2001. Tanto una como otra quedaron firmes por consentidas, al no llegar a ser finalmente combatidas en la vía judicial.

Para el voto particular, la STC 194/2013 no aporta un razonamiento que permita obviar el aquietamiento del demandante con la resolución que declaró extemporáneo el primer recurso de alzada. Sin embargo —razona el voto—, este hecho es una realidad procesal vinculante tanto para los órganos judiciales como para el TC [artículo 44.1 b) LOTC].

En definitiva, según afirma el voto particular, el principio *pro actione* debe conciliarse con el principio de seguridad jurídica, puesto que la quiebra de este último sin razón suficiente, como es el caso para el voto, terminará también quebrando el primero.