

B) De la Sección 17 (Ministerio de Obras Públicas), Servicio 08, Programa 432.B.

C) De la Sección 23 (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), Servicio 09, Programa 751.A.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Francisco Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

11449 Pleno. Sentencia 69/1996, de 18 de abril de 1996. Cuestión de inconstitucionalidad 872/1992. En relación con el art. 45 de la Ley General Presupuestaria.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Francisco Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 872/92 planteada por el Juez de lo Social de Cuenca respecto del art. 45 de la Ley General Presupuestaria, han sido partes 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 3 de abril de 1992 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Magistrado-Juez de lo Social de Cuenca, al cual adjuntaba testimonio de los autos sobre reclamación de cantidad núms. 174 a 176/90 (ejecución núm. 72/91), con certificación del Auto de 11 de marzo de 1992, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 45 de la Ley General Presupuestaria.

El Magistrado que promueve la cuestión dictó, el 27 de julio de 1990, Sentencia en los mencionados autos acumulados estimando en parte las demandas y condenando al Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) a abonar a cada uno de los tres demandantes la cantidad de 2.811.000 pesetas. Su Sentencia fue confirmada en suplicación por la que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha pronunció el 14 de febrero de 1991. Notificada esta segunda decisión a las partes, el 9 de julio los demandantes comunicaron al Juzgado que la Sentencia no había sido cum-

plida por el INSALUD, solicitando que se acordara requerir a dicho organismo para que procediera a su cumplimiento. El Juez de lo Social dictó en la misma fecha Auto acordando proceder a la ejecución instada por un principal de 8.433.000 pesetas, más otras 843.300 pesetas de intereses y una cantidad igual a esta última, fijada provisionalmente en concepto de costas, requiriendo al INSALUD para el inmediato cumplimiento de su obligación de pago. El 3 de octubre el Juez adoptó providencia por la que decidió requerir al INSALUD para que, en el plazo de cinco días, acreditase haber dado cumplimiento a la Sentencia, a lo que el citado organismo contestó el 14 de octubre manifestando que la ejecución se había realizado en el mes de agosto. De esta contestación se dio traslado a los demandantes el siguiente día 17 para que hicieran las alegaciones que tuvieran por convenientes, siendo evacuado el mismo en escrito presentado el 6 de noviembre en el que aquéllos solicitaron el abono de intereses desde el 27 de julio de 1990 (fecha de la Sentencia de instancia) hasta el 30 de agosto de 1991 (fecha de cumplimiento por parte del INSALUD). Esta petición fue trasladada el mismo 6 de noviembre al INSALUD, que el siguiente día 26 formuló alegaciones oponiéndose a la reclamación de intereses por entender que resultaban aplicables las especificidades del art. 45 de la Ley General Presupuestaria en relación con el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y que, por tanto, no le correspondía abonar interés alguno o, en su caso y subsidiariamente, sólo una vez transcurridos tres meses desde la firmeza (17 de febrero de 1991) de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

En providencia de 5 de febrero de 1992, el Juez de lo Social acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimasen oportuno en orden a plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad del art. 45 de la Ley General Presupuestaria, por contravenir lo dispuesto en los arts. 24.1 y 14 C.E. En Auto de 11 de marzo de 1992 decidió plantear la cuestión, «en los términos contenidos en los fundamentos jurídicos» de la propia resolución, «pon entender que dicha disposición vulnera, a criterio del juzgador, los arts. 14 y 24.1 de la Constitución Española».

2. El Juez de lo Social entiende que el precepto que cuestiona puede infringir los arts. 14 y 24.1 C.E. Inicia su razonamiento precisando que caben dos interpretaciones del art. 45 de la Ley General Presupuestaria cuando dice que los intereses se abonarán por la Administración transcurridos tres meses desde el «día de notificación de la resolución judicial». Una primera conduciría, mediante una lectura asistemática y meramente gramatical del precepto, a que al hablarse en él de resolución judicial, y no de resolución judicial firme, los intereses se deben transcurridos tres meses desde que se dicta la Sentencia de instancia, sin perjuicio de la solicitud escrita del acreedor. Sin embargo, rechaza esta interpretación por ilógica, no sólo porque el art. 43 de la Ley General Presupuestaria establece que la obligación de pago de intereses nace de Sentencia judicial firme, sino porque únicamente de las Sentencias firmes cabe exigir su cumplimiento a quien resulte condenado, según dispone el art. 118 C.E. y desarrollan los arts. 18.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 919 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 234.1 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral. La segunda interpretación, que es la que él acoge y que, según afirma, es la seguida por la jurisprudencia (Sentencia del T.S. de 10 de marzo de 1986, dictada en interés de ley), debe llevar a la conclusión de que el art. 45 de la Ley General Presupuestaria se refiere a la notificación de la Sentencia firme, esto es, cuando se interpone recurso

ante un Tribunal superior, la notificación de la Sentencia dictada por éste.

Hecha la anterior precisión y para concluir que el precepto legal que cuestiona puede ser contrario al principio de igualdad, el Juez promoviente se plantea la hipótesis de un proceso en que la Administración adopta la posición procesal de demandante contra un ciudadano en reclamación de una cantidad líquida adeudada por éste. Si el demandado en cuestión obtiene Sentencia desfavorable y recurre ante un Tribunal superior y éste confirma la resolución de instancia, entrará en juego el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sin las especificidades del art. 45 de la Ley General Presupuestaria y, por tanto, deberá abonar intereses procesales desde la Sentencia de instancia. Por el contrario, si la deudora es la Administración, en virtud de lo dispuesto en el citado art. 45 de la Ley General Presupuestaria, deberá abonar intereses transcurridos tres meses desde la notificación de la Sentencia del Tribunal superior. Existe, pues, una disparidad de trato respecto de la cuantificación de los intereses por razón de la cualidad subjetiva de las partes en el litigio que, a su juicio, carece de una justificación racional. La única finalidad que puede encontrarse en el precepto es la de aliviar a la Administración, en perjuicio de la contraparte, de la carga que con carácter general fija el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que la cualidad subjetiva de aquélla sirva de elemento objetivo de justificación.

El Juez de lo Social de Cuenca considera que el art. 45 de la Ley General Presupuestaria también es contrario al art. 24.1 C.E. en cuanto reconoce el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho a la ejecución en sus propios términos de las Sentencias y demás resoluciones judiciales firmes. Razona que la finalidad del art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil engarza directamente con estos principios constitucionales, pues consiste en que el ejercicio del derecho a recurrir por quien resulte condenado a abonar una cantidad líquida en cualquier proceso de cualquier orden jurisdiccional, no perjudique a quien obtuvo resolución a su favor, perjuicio que obviamente se produce si sobre el principal fijado en la instancia no se adicionara al menos el interés legal del dinero generado durante la tramitación del recurso, pues obvias resultan las consecuencias de la inflación. Es decir, el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil es el instrumento ideado por el legislador para solventar la incidencia negativa de la duración temporal de los recursos en las condenas a cantidad líquida y, por tanto, sólo una Sentencia de tal índole puede considerarse ejecutada en sus propios términos si a la misma se aplica el mencionado precepto procesal civil y, por contra, si dicha norma no se aplica o se desvirtúa en su contenido fundamental como consecuencia del art. 45 de la Ley General Presupuestaria, se vulnera el citado principio constitucional. Es más, la aplicación de este art. 45 en los términos expuestos (cómputo de intereses procesales desde la Sentencia firme en recurso) constituye un beneficio para la Administración y ello introduce un problema de política judicial añadido que se refleja en la práctica cotidiana de todos los juzgados: la irrefrenable y constante utilización por las Administraciones públicas de los recursos procesales. El propio legislador está incitando a las Administraciones públicas a recurrir sistemáticamente, por cuanto recurrir supone objetivamente para ellas un ahorro.

3. La Sección Primera de este Tribunal, en providencia de 28 de abril de 1992, 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 de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

El Presidente del Senado, en escrito registrado el 7 de mayo, se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. A su vez, el Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito presentado el 8 de mayo, manifestó que no haría uso de las facultades de personarse y formular alegaciones, aunque ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. El Fiscal General del Estado, en escrito que tuvo entrada el 16 de mayo, considera inconstitucional el art. 45 de la Ley General Presupuestaria en cuanto se interprete que la notificación de la resolución judicial a que se refiere es la de la Sentencia que ponga término a la vía judicial y no la de la Sentencia inicialmente pronunciada. Antes de justificar esta conclusión razona que desde un punto de vista formal el planteamiento de la cuestión es correcto, tanto desde la perspectiva temporal como de la del juicio de relevancia.

En relación con la cuestión de fondo precisa que el Juez promotor de la cuestión encuentra la tacha de inconstitucionalidad en que el dies a quo para el cómputo de los tres meses a partir de los cuales comienza el devengo de los intereses sea el de la notificación de la Sentencia que pone término a pleito, en el caso concreto la de suplicación que dictó el Tribunal Superior de Justicia, lo que no dice el art. 45 de la Ley General Presupuestaria pero que aquél deduce de una interpretación del mismo. Así pues, la duda constitucional arranca de una interpretación posible del precepto cuestionado, la que asume el Juez actuante y, según sostiene, la jurisprudencia. Bastaría acoger la otra interpretación, que rechaza por asistemática y mecanicista, para que el precepto dejase de ser contradictorio con los artículos que cita de la Constitución. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad podría existir si se acoge la exégesis que postula pero no si se admite otra distinta que acepta como posible aunque rechazable. Si los Jueces y Tribunales deben interpretar y aplicar las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales (art. 5.1 L.O.P.J.), no es lógico plantear una cuestión basada en una inteligencia de la norma que se reconoce contraria a la Constitución. Si el Juez considera que la igualdad proclamada por la Constitución exige que el momento del devengo de los intereses sea el de la notificación de la Sentencia de primera instancia, que es la regla general, no tiene sentido que se empeñe en que del precepto cuestionado se desprende que ese momento, cuando es deudora la Administración, es el de la Sentencia ulterior y última. Estas razones conducen a la conclusión de que la cuestión está mal fundada. En realidad no plantea la inconstitucionalidad de una norma legal sino de la interpretación que le viene dando la jurisprudencia. Es posible pensar que más que otra cosa lo que hace el Juez de lo Social es trasladar sus dudas interpretativas al Tribunal Constitucional para que éste deseche la que considera inconstitucional y acoja, en cambio, otra interpretación que sí se ajusta al texto fundamental aunque no es la patrocinada por la jurisprudencia. Y es sabido que la cuestión de inconstitucionalidad no es un cauce para resolver dudas interpretativas.

Además, debe precisarse que la interpretación que del art. 45 de la Ley General Presupuestaria hace el Juez de lo Social promotor de la cuestión es descalificable por una razón de orden procesal: cuando se confirma una Sentencia en alzada, la Sentencia firme no es la confirmatoria sino la confirmada, de suerte que el art. 43.1 de la Ley General Presupuestaria, donde encuentra el juzgador su argumentación para entender que la Sentencia de que habla el art. 45 es la de suplicación y no la de instancia, en modo alguno puede inter-

pretarse en el sentido de que la Sentencia firme sea aquélla y no ésta. La firmeza hay que situarla en el pronunciamiento inicial desde que existe y no en el momento ulterior de su ratificación. En suma, cuando se habla de Sentencia firme no puede entenderse que se refiera, como quiere el Juez, a la Sentencia última, sino a la que deviene firme con el fallo de esta última, es decir, a la inicialmente recaída. Y en el caso que nos ocupa no cabe duda de que la Sentencia de instancia fue notificada al INSALUD, que fue quien recurrió en suplicación. Con esta exégesis, que es la única procesalmente válida, podría seguramente haberse evitado la cuestión y situar el asunto dentro de los límites en que debía haberse desenvuelto: el de una interpretación de la legalidad que el Juez podía haber resuelto desde la propia legalidad. Además, la doctrina jurisprudencial que con amplia cita se menciona en el Auto promoviendo la cuestión no es tan definitivamente clara como se sostiene en el mismo.

Ahora bien, la indudable trascendencia de la cuestión, la existencia de una línea jurisprudencial en que se basa el cuestionamiento y que se considera inconstitucional y el hecho de que ya estén planteados ante este Tribunal dos procesos sobre el mismo tema, hacen necesario examinar el fondo. Pues bien, el art. 45 de la Ley General Presupuestaria, en la interpretación que el Juzgado proponente admite como válida, es inconstitucional por desigual. Si la finalidad que justifica el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil es fundamentalmente la de evitar indiligencias del deudor en el cumplimiento de sus obligaciones dinerarias, con el consiguiente perjuicio de sus acreedores, no existe razón alguna para que la Administración quede dispensada de esa diligencia, de cuya observancia se derivan perjuicios para los administrados acreedores. No es lo mismo la situación de la Administración cuando actúa como potentior persona, en funciones recaudatorias que persiguen que se cumpla una obligación de los ciudadanos que tiene su origen en la propia Constitución (art. 31.1), que cuando actúa, como ocurre en el caso del que trae causa este proceso, con sujeción a las normas de Derecho privado, que es una parte de la litis sin ningún privilegio material. En el primer caso, el reconocimiento de privilegios a la Administración no es discriminatorio; en el segundo, de aceptarse algún privilegio, tiene que responder a una finalidad perseguida por la Constitución y guardar una proporcionalidad de medio a fin. Desde esta perspectiva, el que los intereses, rompiendo la regla general, comiencen a devengarse desde que se notifique la Sentencia de suplicación (confirmatoria en todo de la recurrida) y no la de instancia no tiene justificación razonable alguna. No se trata ya de que no pueda atribuirse a la Administración una finalidad deliberadamente dilatoria interponiendo recursos que demoran el pago de sus obligaciones dinerarias, lo que sí puede pensarse de personas privadas; se trata de que, objetivamente, el vencedor en un pleito tiene derecho a percibir las cantidades que se le atribuyan con el valor que tengan en ese momento sin el quebranto de la erosión del dinero, y en tal sentido se manifiesta el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. No hay razón alguna que ampare otra solución que, al separarse de la común, es desigual. Las exigencias que se desprenden del principio de igualdad de trato jurídico de que habla el art. 14 C.E. impiden reconocer a la Administración este privilegio que, en cuanto genera un perjuicio para terceros, hay que tener por discriminatorio. La relevancia constitucional se encuentra precisamente en estas consecuencias perjudiciales para el ciudadano acreedor, o más exactamente,

en la combinación de ese pretendido privilegio de la Administración (pretendido desde la interpretación que quiere hacerse prevalecer) y el perjuicio que se ocasiona a terceros.

Concluye el Fiscal General del Estado que, de acuerdo con lo razonado, la solución de la presente cuestión puede adoptar dos fórmulas: la de una Sentencia interpretativa, que se limitaría a decir que el art. 45 de la Ley General Presupuestaria no es inconstitucional si se interpreta en el sentido de que la notificación de la Sentencia a que se refiere es la inicial que deviene firme en virtud de su confirmación en alzada, o bien, siguiendo a la STC 105/1988, declarar la inconstitucionalidad de dicho art. 45 en cuanto se interprete como el Juez promotor entendiéndose que procede. Más bien parece que el análisis realizado conduce a esta segunda fórmula.

Para terminar, el Fiscal General señala que no se advierte ninguna tacha en lo que se refiere a la tutela judicial. Si pudiera hablarse de su falta, sería mera consecuencia de la desigualdad denunciada; ni más ni menos que la aplicación de una norma que se tiene por discriminatoria no puede dar lugar a una correcta prestación de tutela judicial.

5. El Abogado del Estado, en escrito de alegaciones registrado el 21 de mayo, propugna la desestimación de la cuestión planteada, y al efecto razona que la tacha de inconstitucionalidad no se dirige, en rigor, contra el art. 45 de la Ley General Presupuestaria, sino contra la interpretación que da al mismo la jurisprudencia del Tribunal Supremo y que, para el Juez promotor, es contraria a los arts. 14 y 24.1 C.E. En vez de transitar por el inadecuado camino de la cuestión de inconstitucionalidad, el Juez promotor debió acoger otra solución interpretativa que no desembocase en el resultado que persigue evitar. No corresponde al Tribunal Constitucional resolver los problemas que origina la interpretación y aplicación de las normas, ni es la cuestión de inconstitucionalidad el cauce apropiado para solicitar del mismo directrices interpretativas que ayuden a resolver los problemas de legalidad ordinaria suscitados en el proceso judicial.

En el régimen diseñado por el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil los intereses procesales se devengan ope legis desde que se dicte la Sentencia en primera instancia. En cambio, el art. 45 de la Ley General Presupuestaria, en lo que aquí interesa, habla de «notificación de resolución judicial». Esta expresión admite múltiples interpretaciones compatibles con los mandatos constitucionales. Cierta sector de la doctrina sostiene que el vigente tenor del art. 45 de la Ley General Presupuestaria no impone forzosamente la firmeza de la Sentencia, pues nada se opondría a que el órgano de primera instancia notifique la Sentencia —no firme— al órgano competente a los efectos del mencionado precepto legal, si así lo pide la parte interesada, y aun sin pedirlo ésta; y aún parece ser ésta la línea aceptada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de enero de 1992. El Juez cuestionante aventura también otra posible interpretación del precepto y en el trámite del art. 35.2 de la LOTC el Fiscal partió de un distinto entendimiento del art. 45 de la Ley General Presupuestaria, que a su juicio «no plantea problema alguno de constitucionalidad». Lo realmente suscitado ante este Tribunal es así una cuestión de mera legalidad ordinaria, como lo demuestran las diversas interpretaciones posibles del precepto cuestionado que difieren de la que ha sido adoptada por el Juez de lo Social para plantear su duda de constitucionalidad. En resumen: la presente cuestión

de constitucionalidad sólo busca someter al control de este Tribunal una decisión interpretativa del Tribunal Supremo sobre el alcance del art. 45 de la Ley General Presupuestaria, incurriendo en un defecto de objeto, que debe conducir a su desestimación, sin más, mediante Sentencia, como notoriamente infundada, al no haberse inadmitido en el trámite del art. 37.1 de la LOTC.

Lo único que establece el art. 45 de la Ley General Presupuestaria, en relación con el art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, es un régimen especial para el cálculo de los intereses debidos por la Hacienda pública (aplicable también al INSALUD). Pero la especialidad consagrada no supone en sí misma ninguna lesión de los arts. 14 y 24.1 C.E., pues esa diferencia de trato es razonable y proporcionada. La Hacienda pública y otras entidades de Derecho público —como el INSALUD— se encuentran en una posición bien distinta a la de los particulares. La función financiera del gasto se desenvuelve en estas entidades a través de un riguroso procedimiento de ejecución del gasto público, tendente a obtener la oportuna consignación presupuestaria, si esta no fue prevista, y que culmina con la ordenación del pago correspondiente. Por otra parte, la Constitución establece que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los principios de eficiencia y economía» (art. 31.2). El mandato constitucional justifica de este modo que el legislador imponga a la Hacienda pública un régimen para el pago de los intereses de demora diferenciado del establecido para los particulares. La vinculación constitucional del gasto público al cumplimiento de fines de interés general, encaminados a lograr una asignación equitativa de los recursos públicos, justifica el diferente tratamiento normativo. En fin, el denominado principio de improductividad del capital para la Administración impide también el establecimiento de un tratamiento igualitario entre la Hacienda y otras entidades públicas y el resto de los ciudadanos.

El segundo frente de ataque al precepto cuestionado pretende razonar la posible vulneración del art. 24.1 C.E. Pero también en esta línea de razonamiento el Juez promotor se cife a dudar de la constitucionalidad de una de las posibles formas de interpretación de aquél, suscitando ante este Tribunal una perplejidad interpretativa sobre una cuestión de mera legalidad. En fin, para demostrar que las especialidades establecidas en el art. 45 de la Ley General Presupuestaria no son contrarias al art. 24.1 C.E. por las razones que sugiere el mencionado Juez, bastará con recordar que no tratándose de una norma de índole estrictamente procesal, sino preferentemente encuadrable dentro de «lo sustantivo fiscal o financiero», no puede producir, por sí misma, una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, pues para que ésta pueda producirse sería preciso que la norma afectase a los modos y formas de juzgar y no a la norma material aplicable al fondo de la cuestión juzgada.

6. En providencia de 16 de abril de 1996 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En esta cuestión de inconstitucionalidad la perplejidad del juzgador que la plantea se produce respeto de un texto legal, su vehículo formal como «signo sensible» a través del cual se manifiesta el mandato nor-

mativo (SSTC 11/1981 y 388/1993) y, por tanto, en esa faceta sale al primer plano el art. 45 de la Ley General Presupuestaria (Texto Refundido, Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre), cuyo tenor dice así:

«Si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 36, párrafo 2, de esta Ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.»

En el párrafo transcrito se manejan dos situaciones distintas que originan otras tantas clases de intereses. Una, comprende el que, con carácter indemnizatorio, compensa la mora o retraso en el pago, como complemento de una prestación de dar una cantidad de dinero (art. 1.100 C.C.) y su devengo se produce, con o sin Sentencia, cuando se perfecciona la obligación que los origina. Otra el llamado interés procesal, que, con una finalidad disuasoria y en cierto modo represiva, pretende conseguir la pronta ejecución de las Sentencias donde se reconoce una deuda, en este caso de las Administraciones públicas. Ambas clases coinciden hasta confundirse en un momento dado. En tal regulación hay una serie de elementos cuya divergencia del régimen general les dota de una cierta «especialidad», como se dijo en nuestra STC 206/1993, ya que el sistema configurado (en el primero de ellos) para el pago a los acreedores de la Hacienda Pública exige, como presupuesto formal la existencia de una interpelación por escrito, judicial o extrajudicial, con un plazo de gracia —tres meses— para que se produzca la mora—. No son tales componentes los que se ponen en tela de juicio aquí y ahora, ni tampoco el tipo o rédito que haya de ser utilizado para obtener el interés, incógnita despejada, en su perspectiva constitucional, por la Sentencia más arriba indicada.

2. La cuestión de constitucionalidad, que se exterioriza como una duda ante dos soluciones alternativas, queda «constreñida a determinar: si presenta justificación constitucional el privilegio que se otorga a la Hacienda Pública, y en este caso al INSALUD, de que los intereses procesales a que alude el art. 45 de la L.G.P. en procedimiento en que haya existido recurso ante el Tribunal superior del de instancia, se computen desde la fecha de notificación de la Sentencia de aquél y no desde la de éste, sin perjuicio del período de carencia de tres meses que no se cuestiona». Así lo dice el Juez que la propone.

Desde otra perspectiva, la cuestión se suscita a la luz de dos derechos fundamentales, el principio de igualdad y la efectividad de la tutela judicial, proclamados respectivamente en los arts. 14 y 24.1 de la Constitución. Ahora bien, la vulneración de este último se liga a la fuerza ejecutiva de las decisiones judiciales, que en este caso, para ser completa, ha de comprender —se dice en el Auto, y con toda razón— los intereses devengados a lo largo del proceso judicial, incluido el eventual recurso de apelación. Tal planteamiento nos reconduce al principio de igualdad ante la Ley, con el cual se entrelaza, que resultaría desequilibrado como sucede en el caso donde ha surgido la cuestión, si todos los condenados en la Sentencia al pago de una cierta cantidad perfectamente determinada y líquida hubieran de abonar, como intereses de demora, el rédito legal, pero desde un

momento diferente —la Sentencia de primera instancia o la dictada en vía de recurso— según se trate de los particulares o del Estado, con beneficio para éste sin justificación objetiva alguna. Conviene hacer un alto en el camino para delimitar, con la máxima precisión de que seamos capaces, el perímetro de lo controvertido aquí y ahora. Por de pronto, la sedicente desigualdad no desequilibra la posición de las partes en el proceso ni nace directamente del texto de la Ley, que admite, al menos, dos lecturas contrapuestas, sino puede ser resultado de su aplicación.

3. Pues bien, una vez perfilado así el objeto procesal, viene al primer plano una pregunta previa a este tipo de procesos constitucionales que nos exige indagar la pertinencia de la cuestión o, en otras palabras, si la solución que se le dé en esta sede es determinante de la respuesta judicial en la jurisdicción ordinaria y en tal aspecto se han adoptado en el debate posiciones contrapuestas, ya que el Fiscal General y el Abogado del Estado la consideran mal planteada por tratarse de un problema de legalidad, sin dimensión constitucional alguna. Va de suyo que, por su parte, el Juez de lo Social proponente, opina que su decisión final en el pleito está en función directa e inmediata y depende en suma de la constitucionalidad o no del precepto legal en entredicho. Así nos lo hace llegar en el Auto de planteamiento con absoluta convicción, que se refleja en la rotundidad de sus afirmaciones, aun cuando lo sean en forma disyuntiva.

Ahora bien, en este caso el problema de la pertinencia o relevancia constitucional exige una mayor sutileza de lo habitual. En efecto, el Juez de lo Social se mueve entre dos interpretaciones del precepto legal (art. 45 L.G.T.), una a la que califica como «lógica y sistemática» que sin embargo es contraria a los arts. 14 y 24.1 de la Constitución, otra «lógica y asistemática» en su opinión pero en cambio constitucionalmente irreprochable. En apariencia, una tal aporía parece moverse en el terreno de la legalidad, propio del Juez y que nos estaría vedado si no adquiriera una dimensión constitucional. En realidad, lo que subyace bajo la perplejidad interpretativa es precisamente ese aspecto de una solución, la única posible en el plano de la legalidad según el Juez, con acierto o sin él, utilizando el instrumental hermeneúutico que proporciona el Código Civil. La circunstancia de que pudiera haber, y la hay, una distinta lectura del precepto en entredicho, quizá sirva en su momento para resolver el problema pero no puede erigirse en obstáculo para su enjuiciamiento.

Una vez comprobado que el precepto en cuestión es determinante del proceso, cuya aplicabilidad al respecto resulta notoria, nos ha de bastar con lo dicho sin entrar en más averiguaciones que prejuzgarían la cuestión precisamente en el plano de la legalidad (STC 166/1994). Hemos dicho y repetido que la selección de la norma y su interpretación así como la subsunción en ella del supuesto de hecho, son operaciones inherentes a la potestad de juzgar que con carácter exclusivo y excluyente encomienda nuestra Constitución (art. 117.3) a los Jueces y Tribunales componentes del Poder Judicial, como función privativa en la cual no nos corresponde en principio entrometernos, salvo manifiesta impertinencia al caso de la norma en entredicho. Practicada que ha sido tal operación por el Juez de lo Social proponente, hemos de considerar cerrado el llamado juicio de relevancia y pasar al estudio del problema a dilucidar (SSTC 55/1994 y 166/1994).

4. Así las cosas, el problema gira en torno al principio de igualdad, en tanto aparecen desequilibradas las posiciones del particular y de la Hacienda Pública, según lo ve el Juez de lo Social de Cuenca. Es un dato y aquí no hay duda alguna por la claridad meridiana del texto, que siendo deudor cualquier ciudadano y acreedora la Administración pública, «cuando la resolución condene al pago de una cantidad líquida esta devengará "intereses" en favor del acreedor, desde que aquélla fuere dictada en primera instancia hasta que sea totalmente ejecutada» (art. 921, párrafo 4.º, L.E.C.). Por la otra parte, en la situación opuesta, pesando la obligación de pagar sobre la Hacienda, el texto es ambiguo por impreciso, ya que el devengo se pone en el día en que fuere notificada la resolución judicial (art. 45 L.G.T.), sin aclarar si es la de instancia o la dictada en vía de recurso ni por tanto si ha de ser firme o no. Tal y como lo lee quien suscita la cuestión de su constitucionalidad, el cómputo es distinto para los particulares y para la Hacienda pública, con beneficio para ella, ya que en caso de haberse recorrido dos o más instancias procesales, utilizada la palabra en una acepción genérica que comprende también los recursos extraordinarios, resulta que los intereses se devengan para aquellos con la Sentencia primera, confirmada luego, mientras que para la Administración es la última Sentencia, si confirmatoria, el hito donde comienzan a correr.

Esta situación sirve para encauzar metodológicamente el discurso. No hay duda alguna de que, vista así, configura un régimen jurídico desigual con un resultado cuantitativo distinto para un mismo supuesto de hecho, en función de la distinta condición del sujeto acreedor, intuitu personae, desigualdad que por parecer de un fundamento objetivo que la justifique puede ser calificada como discriminatoria. En efecto, la Ley General Presupuestaria, a la cual reenvía la de Enjuiciamiento Civil (arts. 36 y 921, respectivamente) eximen a la Hacienda pública del pago de los llamados intereses procesales, en el exceso sobre el tipo normal de interés de demora, solución que fue hallada constitucional por nuestra STC 206/1993. Ahora bien, en ella se marca con precisión su naturaleza jurídica y la finalidad de tal institución.

«En tal aspecto —decíamos allí y entonces— es el Derecho común, con una raíz que se pierde en el tiempo, quien nos enseña cuál sea la función de los intereses de demora, cualesquiera que fuere la naturaleza, privada o pública, de la relación jurídica donde surjan. En tal sentido, el Código Civil les dota de una función indemnizatoria de los daños y perjuicios que pueden ser imputables a la demora en el cumplimiento de una prestación obligacional consistente en una cantidad de dinero (art. 1.108). El mismo carácter les ha asignado, en el ámbito de la Hacienda pública, la doctrina legal del Tribunal Supremo. Tal indemnización, a salvo de pacto en contrario (principio de autonomía de la voluntad) o de disposición específica (principio de legalidad) ha venido siendo el interés legal del dinero, concepto y coeficiente que han variado a lo largo de un siglo con cada coyuntura, desde 1889 (en que era un 5 por 100) hasta 1939 (en que se redujo al 4 por 100), y luego con la incidencia de las leyes ahora en tela de juicio, más las que contienen los Presupuestos Generales del Estado, que han dejado el tipo flotante, indeterminado pero determinable, con la pretensión de aproximarle al tipo real en el mercado de capitales.»

«La efectividad de la tutela judicial, garantizada constitucionalmente, exige no sólo que se cumpla el fallo, la parte dispositiva de la Sentencia o de los Autos dictados para su ejecución, en los procedimientos arbitrados al efecto en cada orden jurisdiccional, sino que el ganador consiga el restablecimiento pleno de su derecho, hasta la restitutio in integrum, en la cual se comprende la compensación por el daño sufrido (STC 32/1982). En este sentido actúa el interés de demora, cuya función exclusiva es esa, al margen de la eventual actualización monetaria para restablecer la depreciación permanente, que tiene otros mecanismos como las cláusulas de estabilización contractuales o las previsiones legales al respecto, en función de un punto de referencia dado (el patrón oro, el índice del coste de vida, etc.). No se trata, por ello, de "conservar el valor nominal consignado en la resolución judicial" (STC 114/1992), sino de indemnizar al acreedor impagado el lucro cesante, dándole lo que hubiera podido obtener en circunstancias normales de la cantidad líquida que se le adeuda. En definitiva, si el canon común para esta eventualidad es el interés legal del dinero, resulta evidente que el art. 36 L.G.P., en la parte que nos toca, cumple con su función para todos, incluida la Hacienda pública, y respeta el contenido del derecho a la ejecución de la Sentencia, tal y como fue delimitado más arriba.»

5. Conviene insistir, una vez recordado esto, que la Hacienda pública —según la doctrina sustentada en la STC 206/1993— sólo está obligada a pagar el interés de demora con su función indemnizatoria, sin que en la presente cuestión de constitucionalidad queden involucrados por tanto los disuasorios o punitivos. Pues bien, siendo tales intereses una exigencia material de la justicia, principio rector de nuestro Estado de Derecho, ha de ser rechazada de plano la posibilidad de que el ciudadano, cuando trate con las Administraciones públicas y sea su acreedor, resulte peor tratado por no conseguir la íntegra compensación de un derecho de crédito reconocido judicialmente. En tal aspecto una vez perfeccionada la relación jurídica, cualesquiera que fueren su naturaleza, pública o privada y su origen o fuente, la autonomía de la voluntad o la Ley e incluso aunque fuere el reflejo final del ejercicio de una potestad como la tributaria o la sancionadora, la Hacienda es ya uno de sus sujetos activo o pasivo, sin una posición preeminente ni prerrogativa exorbitante alguna, como sucede con el procedimiento para el pago, sometido a los principios de legalidad presupuestaria y de contabilidad pública. No se trata ahora de la cuantía de los intereses, incógnita ya despejada, ni del cómo, el procedimiento para hacerlos efectivos, sino del elemento temporal, el cuándo, que sirve para perfilar en la realidad su función compensatoria. Aquí, por tanto, desaparecen cualesquiera de las «especialidades» a las cuales alude para respetarlas la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 921). No hay, pues, una razón constitucionalmente relevante para justificar un distinto trato en el devengo del interés de demora, según la posición que ocupe la Hacienda pública y sólo por ella.

6. Esta apreciación conduciría a la declaración de la inconstitucionalidad del precepto si ese fuera su significado inequívoco. Ahora bien, la dimensión constitucional del problema nos permite y nos obliga a una indagación en el ámbito de la legalidad, separable en abs-

tracto de la constitucionalidad pero entrelazados inevitablemente. La Constitución y el resto del ordenamiento jurídico no son realidades distintas sino perspectivas distintas de una misma inescindible realidad, que se esclaren mutuamente. Pues bien, con esta advertencia por delante, en el Auto donde se plantea la cuestión que es objeto de este proceso se confunden las nociones de firmeza y ejecutoriedad de las Sentencias, hasta hacerlas equivalentes. No es así.

El texto legal en cuestión fija el comienzo del conjunto de los intereses de demora, sólo de ellos, no se olvide, en la fecha de la notificación de la resolución judicial. No se dice cuál, como sabemos de sobra y resultaría laborioso averiguarlo si se tratara de un precepto aislado, pero es el caso que es una pieza dentro de una estructura con una función común para los sujetos de la obligación de pagar. En primer lugar, la firmeza, que es consustancial a la eficacia de la cosa juzgada inherente, por su inalterabilidad y su permanencia, a la decisión judicial última, no es presupuesto inexcusable de la ejecutoriedad, para llevar a la práctica provisionalmente los pronunciamientos judiciales.

En este aspecto no estará de más recordar que el recurso de apelación puede producir dos efectos, uno necesario, el devolutivo, que transfiere la competencia íntegra desde el Juez a quo al Tribunal ad quem (Sentencia del T.S. Sala Especial, 19 septiembre 1990) y otro eventual, el suspensivo, que priva de fuerza ejecutiva a la resolución impugnada. Por otra parte, la admisión del recurso ordinario en un sólo efecto, el devolutivo, sin el suspensivo, deja expedita la vía ejecutiva (arts. 383 y 391 L.E.C.), que no cierra tampoco la preparación del recurso de casación (ad ex arts. 1722 L.E.C. y 98.1 L.R.J.C.A.), lo que a su vez permite la ejecución «provisional» (art. 385 L.E.C.; ATC 103/1983). No hay, pues, correspondencia de los conceptos. Una resolución firme es automáticamente ejecutoria, pero una resolución ejecutiva no necesita de la firmeza para serlo. En definitiva, son perfectamente compatibles la efectividad de la tutela judicial y la eficacia ejecutiva de las Sentencias no firmes por haber sido impugnadas, a reserva del resultado final de la impugnación (AATC 767/1986 y 418/1987).

En consecuencia, cae por su base la premisa mayor del razonamiento de la cuestión, tal y como se nos plantea, y, una vez desprovisto el precepto de una orientación prefijada, se impone un método que además de lógico encaje en el sistema. Para ello, habrá que colocar esta pieza en el conjunto de normas relacionadas entre sí que contemplan explícitamente un mismo supuesto de hecho abstracto con una misma finalidad y por ello bajo una misma ratio o criterio regulador (arts. 36 y 45 L.G.P.; art. 921 L.E.C.). En ese grupo la norma simétrica de esta que se analiza por contemplar la misma situación desde otro de sus sujetos, el ciudadano, sirve para indicar con la mayor nitidez cual sea la resolución desde la cual han de correr los intereses, que no es otra sino la dictada en la «primera instancia». Iluminado un precepto —art. 45 L.G.P. —por su correlativo— art. 921 L.E.C.— componentes ambos de una misma estructura normativa, la conclusión así obtenida respeta escrupulosamente el principio de igualdad, sin introducir discriminación alguna. La posición equivalente y reversible de los sujetos de la relación jurídica sustantiva produce un resultado común. Otra solución llevaría a fomentar el ejercicio indiscriminado del derecho a los recursos por la Hacienda pública.

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. 45 de la Ley General Presupuestaria, por contrario a los arts. 14 y 24.1 C.E., siempre que se interprete en los términos expresados en el fundamento jurídico 6.º de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de mil novecientos noventa y seis.—Firmado.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Francisco Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Rubricados.