**STC 262/1988, de 22 de diciembre de 1988**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 290/87, interpuesto por don Luis Piñeiro de la Sierra, en nombre de doña Eulalia Alfonsa Vilas González, frente a las Resoluciones de la Dirección Provincial del INEM de Málaga de 3 de abril y 21 de junio de 1985, y contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 14 de enero de 1987, dictada en el recurso de suplicación 4.073/86, en autos sobre prestaciones de desempleo. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito que presentado en el Juzgado de Guardia el día 26 de febrero tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 5 de marzo, el Procurador de los Tribunales don Luis Piñeiro de la Sierra interpone, en nombre de doña Eulalia Alfonsa Vilas González, recurso de amparo contra las Resoluciones de la Dirección Provincial del INEM de Málaga de 3 de abril y 21 de junio de 1985 y contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 14 de enero de 1987, en autos sobre denegación de prestaciones por desempleo.

2. Los hechos en que se fundamenta el presente recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) La recurrente, vecina de Almargen (Málaga), que trabajaba en Alemania y que había cesado en su empleo por despido del empresario, fue autorizada en orden a la situación laboral de desempleo, económicamente protegida, a regresar a España con fecha 1 de diciembre de 1984. No obstante, la oficina de colocación alemana en Mamnheim no expidió el certificado-informe (formulario AV/I-D) hasta el 18 de enero de 1985, y la Oficina Laboral española en la citada ciudad alemana no lo remitió a la interesada en España hasta el 22 de enero de 1985.

b) Con fecha de 31 de enero de 1985, la recurrente solicitó ante la oficina del INEM en Campillos (Málaga) la prestación por desempleo, al amparo del Convenio Hispano-Alemán sobre Seguro de Desempleo de 20 de abril de 1966. Dicha solicitud fue denegada por Resolución del INEM de Málaga de 3 de abril de 1985.

c) Tras la interposición de la reclamación previa, que fue desestimada por Resolución de 21 de junio de 1985, se formuló demanda ante la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Málaga, que por Sentencia de 31 de julio de 1986 estimó la misma, declarando el derecho de la demandante a ser beneficiaria de la prestación por desempleo conforme al mencionado Convenio Hispano-Alemán.

d) Interpuesto por el Abogado del Estado recurso de suplicación, fue estimado por Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de fecha 14 de enero de 1987, que revocó la resolución recurrido y absolvió al INEM.

3. La actora solicita de este Tribunal que declare la nulidad de las Resoluciones del INEM de Málaga de 3 de abril y 21 de junio de 1986, y asimismo la de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 14 de enero de 1987. Aduce como violados los arts. 14 y 9, en relación con el art. 17, de la Constitución, y funda su queja en que frente a la conducta de la actora que cumplió, en todo momento, con sus obligaciones reglamentarias y administrativas, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) ha aplicado el art. 20 del Convenio Hispano-Alemán restrictivamente, tomando en cuenta, para el cómputo del correspondiente plazo, el día de la firma de la autorización de regreso, mientras que en otros casos admite una interpretación más amplia, computándolo desde el momento en que se conoció dicha autorización.

Dicha interpretación desigual respecto a la realizada con otros solicitantes de desempleo no es razonable, ya que el mero hecho de recibir tardíamente una comunicación no puede considerarse como causa bastante para excluir a una trabajadora española de dichos beneficios. Con ella también se conculca el principio de seguridad jurídica, puesto que la solicitud no pudo ser presentada por «problemas burocráticos» ajenos a la actora, debiendo, en todo caso, interpretarse el art. 20 del Convenio a la luz de la Constitución Española y del principio de seguridad jurídica.

4. Por providencia de 1 de abril de 1987, la Sección acuerda tener por interpuesto recurso de amparo en nombre de doña Eulalia A. Vilas González y, a tenor de lo dispuesto en el art. 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a la solicitante de amparo para que dentro de dicho término aleguen lo que estimen pertienente en relación con la posible existencia de los siguientes motivos de inadmisión: a) ser la demanda extemporánea, al no haberse acreditado fehacientemente la fecha de notificación de la Resolución recurrida [art. 44.2, en relación con el art. 50.1 a) de la LOTC]; y b) carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional [art. 50.2 b) de la LOTC en su anterior redacción].

5. Con fecha 14 de abril de 1987 se reciben alegaciones del Ministerio Fiscal. En ellas pone de relieve, en primer lugar, que, a salvo de que se subsane la falta de acreditación de la fecha de notificación de la Resolución recurrida, el recurso es extemporáneo. En cuanto al fondo de la cuestión, aduce el Ministerio Fiscal que no cabe apreciar lesión ni de la igualdad de trato ni del derecho de seguridad jurídica, pues la demandante no aporta término de comparación adecuado, el art. 17 de la Constitución no se refiere a la seguridad jurídica, y el art. 9 de la Constitución no se encuentra entre los derechos susceptibles de amparo. Por otra parte, la cuestión planteada, según la doctrina del Tribunal Constitucional, queda fuera del ámbito propio del recurso de amparo, pues se circunscribe a un problema de legalidad ordinaria que no tiene dimensión constitucional, máxime cuando la Sentencia impugnada reviste suficiente fundamentación. Por todo ello, el Ministerio Fiscal interesa la inadmisión de la demanda de amparo.

6. Con fecha 21 de abril de 1987 se reciben las alegaciones de la demandante de amparo. En ellas se aduce que la Resolución impugnada fue notificada el día 3 de febrero de 1987, como se desprende de la cédula de notificación que se aporta, por lo que la demanda no puede ser considerada extemporánea. En cuanto al contenido de la demanda, se alega que la aplicación dada al art. 20 del Convenio Hispano-Alemán vulnera los principios de igualdad y seguridad jurídica, ya que hace posible que un trabajador pierda arbitrariamente el derecho a una prestación reconocida. Por ello lo que se cuestiona en el recurso de amparo es precisamente la constitucionalidad de dicho precepto, desde el momento en que su aplicación ha lesionado aquellos derechos, mediante una Resolución totalmente injusta, ya que fue la propia Administración la que no facilitó el conocimiento de la fecha de autorización de regreso e imposibilitó su presentación dentro de plazo. Por todo ello se solicita la admisión del recurso.

7. Por providencia de 17 de junio de 1987 la Sección acuerda tener por recibidos los anteriores escritos y, con carácter previo a la decisión sobre admisión, requerir atentamente a Magistratura de Trabajo núm. 2 de Málaga para que acredite la fecha de notificación a la recurrente de la resolución impugnada, de conformidad con el art. 88 de la LOTC.

8. Por providencia de 15 de julio de 1987 la Sección acuerda admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo previsto en el art. 51 de la LOTC, requerir atentamente a la Dirección Provincial del INEM de Málaga, al Tribunal Central de Trabajo y a Magistratura de Trabajo núm. 2 de esa ciudad para que en el plazo de diez días remitan testimonio del expediente relativo a la denegación de prestación de desempleo a la recurrente y de las actuaciones judiciales previas, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en los mencionados procedimientos, con excepción de la recurrente, para que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional.

9. Por providencia de 16 de septiembre de 1987 la Sección acuerda tener por recibidas las actuaciones previas, interesándose de Magistratura de Trabajo núm. 2 de Málaga que se comunique, a efectos de cómputo de plazo para comparecencia en este proceso constitucional, la fecha en que fue emplazado el mencionado Instituto.

10. Por providencia de 13 de octubre de 1987 la Sección acuerda tener por recibido escrito del Abogado del Estado, a quien se tiene por personado y parte, y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la solicitante de amparo para que en el plazo común de veinte días aleguen lo que a su derecho convenga.

11. Con fecha 30 de octubre de 1987 se reciben las alegaciones de la demandante de amparo. Aduce, en primer lugar, en relación con la supuesta violación del principio de igualdad, que el legislador ha establecido arbitrariamente diferencias nada razonables en supuestos de hecho similares, ya que para el trabajador residente en el extranjero se establecen requisitos añadidos (en su caso, en el art. 20 del Convenio Hispano Alemán de 1986), pues ha de presentar la solicitud dentro de un plazo de quince días a contar desde la fecha de autorización de regreso, es decir, a expensas de un acto administrativo; así, mientras que el residente en España conoce perfectamente el momento en que se produce su situación de desempleo, el emigrante en Alemania debe esperar a que se le comunique a tiempo su autorización de regreso, lo que provoca la pérdida del derecho si hay un retraso administrativo en la comunicación de esa autorización. De ahí que sea inconstitucional el art. 20.3 del citado Convenio. Aduce también la demandante, ya en relación con la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica, que no se le pudo exigir mayor diligencia y que es la redacción de la norma la que ha provocado la pérdida de su derecho, pues el cómputo del plazo se debería realizar desde el conocimiento de la autorización de regreso, no desde su concesión. Por lo demás, no puede exigírsele una actuación distinta a la demandante, pues la solicitud de desempleo no puede realizarse física y materialmente hasta que se conoce efectivamente la autorización de regreso, ya que mientras tanto no se tiene certeza absoluta de que dicha autorización se conceda, y si se hubiera realizado antes habría sido rechazada, por faltar la autorización de regreso. Por todo ello, se solicita Sentencia en la que se otorgue el amparo y se declare la nulidad de la Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 3 de abril de 1985 y la Sentencia del TCT de 14 de enero) de 1987, reconociendo el derecho de la demandante a no ser excluida de la prestación por desempleo.

12. Con fecha 12 de noviembre de 1987 se recibe el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Tras una exposición de los antecedentes y de la cuestión planteada, aduce el Ministerio Fiscal que debe descartarse la violación del principio de igualdad y del derecho de seguridad jurídica, pues no se ofrece término de comparación adecuado y la seguridad jurídica no es susceptible de amparo. No obstante, cabría indagar si la Sentencia impugnada ha lesionado o no el derecho a la tutela judicial efectiva, y a este respecto se aduce que el TCT no ofrece argumento o razonamiento alguno sobre el retraso en la remisión de la autorización de regreso, imputable a la Administración y no a la actora, siendo así que en ningún caso habría podido la solicitante presentar su solicitud dentro de plazo. Ello hace pensar que el TCT obró con exceso de formalismo, emitiendo una resolución fuera de lo razonable y colocando a la actora en indefensión, con la consiguiente lesión del derecho a la tutela judicial efectiva. Por todo ello, el Ministerio Fiscal interesa Sentencia en la que se otorgue el amparo.

13. Con fecha 12 de noviembre de 1987 se recibe el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. En primer lugar aduce esta parte que el recurso es inadmisible, por no haber sido invocado previamente el derecho fundamental vulnerado, siendo así que la lesión del art. 14 de la Constitución tuvo lugar en la Resolución del INEM de 3 de abril de 1985 y que, sin embargo, ante Magistratura de Trabajo no se hizo alegación alguna sobre ello. En cuanto al fondo del asunto, alega el Abogado del Estado que la pretensión de la demandante es de pura legalidad ordinaria, pues se centra en dilucidar si el INEM y el TCT han interpretado correctamente o no el art. 20.3 del Convenio Hispano-Alemán sobre Desempleo cuando exige la presentación de la solicitud dentro del plazo de quince días desde la autorización de regreso y, concretamente, sobre el computo de dicho plazo y sobre si le es aplicable o no lo dispuesto en los arts. 45.2 y 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En definitiva, no se puede apreciar violación alguna del art. 14 de la Constitución, pues la demandante no aporta término adecuado de comparación, sino únicamente un supuesto hipotético; y tampoco es pertinente en este contexto la invocación de la seguridad jurídica. Por todo ello se solicita Sentencia en la que se declare la inadmisibilidad o, subsidiariamente, la desestimación del recurso.

14. Por providencia de 19 de diciembre de 1988 la Sala acuerda fijar el día 22 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante de amparo impugna las Resoluciones de la Dirección Provincial de Málaga del Instituto Nacional de Empleo (INEM) de 3 de abril y 21 de junio de 1985, así como la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo (TCT) de 14 de enero de 1987, que revocando la de instancia, confirmó aquellas decisiones administrativas. Considera la demandante que las Resoluciones impugnadas han lesionado los arts. 9,14 y 17 de la Constitución, ya que le han denegado la prestación de desempleo por la sola razón de no haber presentado la solicitud dentro del plazo de quince días siguientes al de la fecha de otorgamiento de la autorización de regreso a España, prevista en el art. 20 del Convenio Hispano-Alemán sobre Desempleo, siendo así que dicha autorización, expedida el día 1 de diciembre de 1984, le fue notificada el día 22 de enero de 1985, y que la solicitud de prestación de desempleo fue presentada el día 31 de ese mismo mes y año. A juicio de la demandante de amparo, el citado plazo debe computarse desde la fecha de la notificación de la autorización, no desde la de su otorgamiento, pues lo contrario implica la exigencia de una obligación de cumplimiento imposible que impide el ejercicio de sus derechos.

2. Antes de entrar en el fondo del asunto es preciso examinar el motivo de inadmisión -que sería de desestimación en esta fase del proceso- invocado con carácter previo por el Abogado del Estado. Aduce esa parte que la demandante, debiendo hacerlo, no invocó ante los órganos judiciales ordinarios los derechos fundamentales presuntamente lesionados, incumpliendo así el mandato de los arts. 43 y 44 de la Ley Orgánica de este Tribunal. Del examen de las actuaciones se desprende que, efectivamente, la demandante no invocó derecho constitucional alguno ante Magistratura de Trabajo, lo que impide que en este momento puedan ser examinados los reproches que en la demanda de amparo se hacen a las Resoluciones del INEM y a la norma en la que éstas se fundaban. No obstante lo anterior, es asimismo claro que la demandante dirige también su acción frente a la Sentencia del TCT y que algunas de las lesiones constitucionales invocadas por la actora se imputan directamente al pronunciamiento judicial, por lo que no cabe exigir, en lo que a ella concierne, invocación previa alguna. Dicho esto, no es dudoso tampoco que en el enjuiciamiento de la queja de amparo no pueden considerarse los arts. 9.3 y 17 de la Constitución: El primero, porque no reconoce derechos susceptibles de protección en vía de amparo constitucional, y el segundo, porque, contrariamente a lo que parece afirmarse en el escrito de demanda, no tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica, sino la seguridad personal.

3. Una segunda consideración ha de hacerse para delimitar con precisión el objeto material del presente recurso. Como se ha dicho, la demandante alega formalmente «violación de los arts. 14 y 9, en relación con el 17, de la Constitución», pero de sus alegaciones se trasluce con toda claridad que su queja se funda en el art. 24 de la Constitución. En efecto, el reproche principal de la demanda de amparo, y en ello coincide el Ministerio Fiscal, consiste en afirmar que la resolución judicial impugnada sostiene una interpretación de la legislación aplicable al caso que la «imposibilita el conocimiento y la presentación a tiempo de los documentos requeridos» y que, en consecuencia, literalmente la impide el ejercicio de su derecho a la prestación de desempleo, ya que el plazo para deducir la correspondiente solicitud se computa desde una fecha en la que la peticionaria no tenía, ni podía tener en su poder, porque ni siquiera conocía su existencia, al no habérsele notificado, la necesaria e imprescindible «autorización de regreso». De ahí que la resolución judicial impugnada conduzca a «situaciones absurdas e injustas por negligencia de la propia Administración», a juicio de la demandante, o resulte excesivamente formalista en opinión del Ministerio Fiscal.

Si éstos son los argumentos ofrecidos por la demandante de amparo, respaldados por el Ministerio Fiscal, es claro que se está invocando la presunta lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto exige que las pretensiones válidamente ejercitadas reciban una respuesta que no lleve a consecuencias absurdas o manifiestamente irrazonables para el justiciable. Ello obliga, de acuerdo con la reiterada doctrina de este Tribunal que propugna y sostiene una interpretación finalista y favorecedora del amparo de los derechos fundamentales, a ocuparnos de dicha vulneración, aun cuando en la demanda no aparezca una cita expresa y formal de aquel derecho. Por lo demás, nuestro análisis deberá centrarse sólo en esa presunta violación, pues es claro que ni el art. 9 de la Constitución es susceptible de amparo, ni los arts. 14 y 17 del Texto constitucional han sido lesionados en este caso, no sólo porque los argumentos de la demandante (ceñidos a lo que materialmente constituiría una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva), no arrojan luz sobre ello, sino también porque la denegación de una prestación social no supone atentado a la libertad y seguridad personales, ni es en sí misma causa de discriminación, la cual tampoco se deduce de las normas aplicadas en este caso.

4. Para examinar desde un plano constitucional la presente queja de amparo, es preciso recordar que el art. 20 del Convenio Hispano-Alemán sobre Seguro de Desempleo dispone que el trabajador español que hubiera prestado servicios en la República Federal de Alemania, y que pretendiese acceder a las prestaciones de desempleo en nuestro país, deberá formular la correspondiente petición en la Oficina de Colocación española, dentro del plazo de quince días «a partir de la fecha de la autorización de regreso». En el caso que ahora nos ocupa, la autorización fue emitida, según consta en las Resoluciones impugnadas el día 1 de diciembre de 1984, mientras que la solicitud de prestación fue presentada el día 31 de enero de 1985. Denegada la petición por extemporaneidad, la Sentencia de Magistratura de Trabajo consideró, en contra del criterio administrativo, que aquel plazo debía computarse desde la notificación de la autorización de regreso, que tuvo lugar el día 22 de enero de 1985. Pero el TCT entendió, por el contrario, que el plazo debía ser computado desde la fecha misma de expedición de la autorización, fundando su decisión en la distinción entre solicitud propiamente dicha, que habría de efectuarse dentro de aquel plazo, y aportación de los documentos anejos a la misma, cuya falta no podría acarrear el rechazo a limine de la solicitud, sino únicamente la apertura de un nuevo plazo de quince días para la subsanación de los defectos advertidos.

El Tribunal Constitucional no puede compartir la opción interpretativa del TCT porque, en el caso, ha llevado a consecuencias contrarias a una correcta comprensión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Pues, en efecto, no es posible ignorar, de un lado, que la expedición de la autorización de regreso a España sólo podía surtir efectos para la interesada desde el momento en que, a través de la Administración laboral española, le fuera notificada en regla, pues sólo a partir de esa fecha podía tenerse por conocida y cumplida la exigencia necesaria para poder optar a la prestación de desempleo, y, de otro lado, es también evidente que, como señala el Ministerio Fiscal, la interpretación que el TCT ha hecho de las normas aplicables al caso no aseguraba en modo alguno el ejercicio efectivo del derecho a la citada prestación por desempleo, ya que el retraso en la notificación de la autorización de regreso, en ningún caso imputable a la solicitante, podía superar no sólo el plazo inicial de quince días, sino también, como efectivamente ocurrió, el plazo posterior que las citadas normas conceden para la subsanación de los defectos advertidos en la solicitud.

### 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

Otorgar el amparo solicitado por don Luis Piñeiro de la Sierra, en nombre de doña Eulalia Alfonsa Vilas González, y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 14 de enero de 1987, dictada en el recurso de suplicación 4.073/1986, quedando firme la Sentencia dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 2 de Málaga, de 31 de julio de 1986, en el expediente núm. 1.710/1985.

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

Dada en Madrid, a veintidós de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.