

**Sentencia 209/1987, de 22 de diciembre, dictada en el recurso de amparo interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, de 13 de enero de 1986, confirmada por sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 18 de noviembre de 1986. \*\*.**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez—Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer. Magistrados, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 53/1987, promovido por el Defensor del Pueblo, respecto de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 18 de noviembre de 1986, que revocó la dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Tarragona en proceso sobre subsidio de desempleo y en el que ha sido parte el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Don José Panisello Espuny remitió por correo certificado escrito, presentado en la Oficina de Correos el 10 de enero de 1987 y recibido el siguiente día 13 en este Tribunal, solicitando el nombramiento de Abogado y Procurador de oficio para recurrir en amparo contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 19 de noviembre de 1986, que viene a confirmar resoluciones administrativas denegatorias del subsidio de empleo que había solicitado.

---

\* Cfr. texto del recurso en el volumen primero de esta serie, pág. 329.

El interesado, al mismo tiempo que remitía el escrito antes citado, se dirigió al Defensor del Pueblo solicitando la interposición de recurso de amparo. Por escrito presentado el 28 de enero de 1987 en este Tribunal, el Defensor del Pueblo vino a ejercitar la acción de amparo en el proceso constitucional 53/1987, iniciado en virtud del escrito formulado por don José Panisello Espuny, amparo que formula contra las resoluciones de 19 de diciembre de 1985 y 13 de enero de 1986, de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo (INEM) en Tarragona (aunque la de 13 de enero de 1986 se dice, incorrectamente, dictada por la Dirección General del INEM) y contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 18 de noviembre de 1986, que confirmó aquellas resoluciones administrativas, por presunta vulneración del derecho de igualdad ante la Ley, reconocido en el art. 14 C.E.

2. La demanda de amparo formulada por el Defensor del Pueblo se basa, en resumen, en los siguientes hechos:

a) El señor Panisello Espuny, nacido el 16 de marzo de 1923, percibió prestaciones de desempleo y, una vez agotadas las mismas, también percibió el subsidio de desempleo, concedido al amparo del art. 13.1 a) de la Ley de Protección por Desempleo, de 2 de agosto de 1984, y que disfrutó hasta el límite máximo. Extinguido este subsidio, el 11 de diciembre de 1985 solicitó el subsidio de desempleo establecido en el art. 13.2 de la referida Ley. Dicha solicitud le fue denegada por resolución de 19 de diciembre de 1985, de la Dirección Provincial del INEM en Tarragona, motivando ésta la denegación en que el solicitante incumplía el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, pues éste exige que la futura pensión de jubilación se cause en régimen de Seguridad Social en que se prevea la prestación o subsidio por desempleo y el interesado reunía los requisitos para causar pensión de jubilación en el régimen especial de jubilación en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el que no se contempla el derecho a prestaciones por desempleo.

b) Formulada reclamación previa ante la misma Dirección Provincial (Dirección General, según la demanda) del INEM, fue desestimada por resolución de 13 de enero de 1986, por lo que el interesado interpuso demanda, cuyo conocimiento correspondió a la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Tarragona. Esta dictó Sentencia el 1 de julio de 1986, estimando la demanda, basándose en que el art. 7.3 del Real Decreto citado contenía una limitación o restricción no prevista por el art. 13.2 de la Ley de 2 de agosto de 1984, por lo que violaba el contenido de un precepto de rango superior, no pudiendo aplicarse.

c) Recurrida en suplicación tal Sentencia por el Letrado del Estado, la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo dictó Sentencia el 18 de noviembre de 1986, estimando el recurso, revocando la Sentencia de instancia y absolviendo al INEM.

El Tribunal Central de Trabajo rechaza la argumentación de la Sentencia de instancia sobre la inaplicabilidad del art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, afirmando que dicho precepto no sólo desarrolla concretamente el núm. 2 del art. 13 de la Ley de 2 de agosto de 1984, sino que encuentra su verdadero basamento en el art. 3 de la propia Ley cuando, entre las personas protegibles, después de referirse a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General en el núm. 1, el núm. 2 del mismo precepto menciona a los trabajadores por cuenta ajena «en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social que protegen dicha contingencia», lo que unido a la autorización concedida al Gobierno en la Disposición final de la Ley implican la total coherencia y legalidad del art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, además de lo cual no puede pretenderse —razona el Tribunal Central de Trabajo— que el desarrollo reglamentario pueda ser exclusivamente la copia o calco literal de la Ley.

3. Tras argumentar el Defensor del Pueblo sobre el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la acción de amparo, se extiende en exponer los fundamentos jurídico-materiales de la misma, estimando que las resoluciones administrativas y la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo vulneran el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido por el art. 14 C.E., por conculcar el criterio igualitario consagrado por el ordenamiento jurídico en la concesión del subsidio debatido, imponiendo una desigualdad de consecuencia jurídica desprovista de justificación objetiva y razonable. Las razones en que sustenta tales apreciaciones son, en síntesis, las siguientes:

a) Existe en la Ley 31/1984, de 2 de agosto, un criterio igualitario en la concesión del subsidio de desempleo a favor de los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en el art. 13.1 de tal Ley, siempre que acrediten que en el momento de su solicitud cumplan todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación.

Examinados los criterios inspiradores de la Ley 31/1984, destaca de su exposición de motivos las referencias a que la protección se estructura en dos niveles: El contributivo y el asistencial, comprendiendo éste el subsidio por desempleo, la prestación de asistencia sanitaria y el abono de las cotizaciones a

la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, jubilación. En la exposición de motivos igualmente se indicaba que, como novedad en el nivel asistencial, se ampliaba la condición de beneficiario a los mayores de cincuenta y cinco años que acrediten tener cumplidos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación, supuesto en que la Entidad gestora efectuará la cotización correspondiente a la contingencia de vejez y el subsidio se abonará hasta alcanzar la edad que permita acceder a la pensión de jubilación. También se hacía referencia a que, en materia de financiación, las prestaciones económicas del nivel contributivo se financiarían mediante la cotización de empresarios y trabajadores, mientras que las demás prestaciones se financiarían exclusivamente con cargo al Estado, como el art. 20 dispuso.

En consonancia con la exposición de motivos, el art. 13 reconoce el subsidio a los parados inscritos como demandantes de empleo que, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada en el plazo de un mes y careciendo de rentas superiores al salario mínimo interprofesional, se encuentran en algunas de las situaciones que el apartado 1 relaciona, entre las que incluye, en armonía con la naturaleza asistencial de la prestación, aquella en la que se encuentran colectivos posiblemente alejados de todo sistema de Seguridad Social [emigrantes y penados liberados; apartados b) y d)] o incluidos en regímenes de Seguridad Social que carecen de contingencia por desempleo [inválidos que recuperen su capacidad; apartado e)]. Por su parte, el art. 13.2 extiende esta prestación asistencial no contributiva, basada en un estado de necesidad y en cumplimiento de los mandatos de los arts. 41 y 50 de la C.E. a los mayores de cincuenta y cinco años que estén en alguna de las situaciones relacionadas en el apartado 1 y acrediten las condiciones, salvo edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación.

La finalidad del precepto (art. 13.2) y su justificación constitucional (arts. 41, 50 e igualmente arts. 1.1, 9.2 y el conjunto de principios del Capítulo Tercero, Título I, de la C.E.) estriban, pues, en la protección del estado de necesidad, provocado por carencia de ingresos hasta que se cause derecho a una prestación vitalicia de jubilación, de mayores de cincuenta y cinco años que cumplan los requisitos del art. 13.1 y acrediten tener cumplidos los exigidos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación.

b) Partiendo de la premisa (STC 19/1982. de 5 de mayo) de que el principio de igualdad se ha de interpretar en el sentido más favorable a la realización del objetivo que el art. 50 C.E. marca y, por ello, ha de tenerse un especial rigor a la hora de considerar justificada una desigualdad en este

terreno, ha de plantearse si la expresión «cualquier tipo de jubilación» del art. 13.2 de la Ley 3 1/1984 permite su restricción a las jubilaciones causadas en regímenes de Seguridad Social que prevean la contingencia de desempleo, es decir, si contiene esta limitación implícita.

A juicio del Defensor del Pueblo, la respuesta es negativa en atención a que el texto de la norma es claro y meridiano, pues el principio *ubi lex non distinguit, distinguere non posset* ha de aplicarse con mayor rigidez cuando de la distinción resulta una restricción de un valor constitucionalmente garantizado.

Al mismo resultado se llega, dice el Defensor del Pueblo, a partir de una interpretación conjunta de la Ley 3 1/1984, por la naturaleza asistencial del subsidio, respecto al cual son irrelevantes las cotizaciones efectuadas para cubrir la contingencia del desempleo, que se financia por el Estado e incluye en el ámbito de sujetos protegidos (art. 17.1) a quienes no han estado cubiertos por sistema alguno de Seguridad Social o en regímenes desconocedores de la contingencia. A ello se añade que el art. 13.2 de la Ley delimita la situación de necesidad nítidamente, con siete requisitos, a los que se pretende añadir un octavo, el de que la jubilación se cause en régimen que prevea la contingencia de paro, que no ha sido recogido por el legislador, es irrelevante por la naturaleza asistencial de la prestación y no se ha seguido al señalar el paso a la condición de pensionista por jubilación como causa extintiva de la prestación en el art. 11 de la Ley.

Por otra parte, este requisito añadido entraña una penalización contra quienes en su pasado laboral han tenido protección social más perfecta y costosa, como es el caso de los afiliados al Régimen de Trabajadores Autónomos —en el que el tipo de cotización vigente coincide con el de Régimen General— para los que la recomendación 44 y el Convenio 102 de la OIT preconizan protección en caso de desempleo; igualmente entraña una incoherencia manifiesta con la normativa sobre racionalización de la estructura de la Seguridad Social emprendida por la Ley 26/1985, de 31 de julio, que ha unificado las reglas de las pensiones de jubilación de distintos regímenes y ha ordenado la integración en el Régimen General de otros, como la verificada por Real Decreto 2.672/1986, de 24 de diciembre, referido a colectivos que tendrán derecho a subsidio del art. 13.2, pese a que el período de carencia para causar la pensión de jubilación se consumara en momento en que el régimen respectivo no tenía prevista la contingencia de desempleo.

Resulta, de otro lado, impertinente la relación que señala el Tribunal Central de Trabajo como existente entre el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985

y el art. 3 de la Ley 3 1/1984, pues aquél pretende desarrollar el art. 13.2 de la Ley y no su art. 3, sin perjuicio de que el trabajador interesado se halla incluido en el ámbito de cobertura del citado art. 3.1 de la Ley, y de que, con tal interpretación, se excluiría del subsidio a emigrantes e inválidos autónomos, entre otros. El Reglamento comentado, pues, vulnera los principios de jerarquía normativa y sometimiento a la legalidad, siendo nula de pleno derecho esta norma que incurre en extralimitación y su aplicación al violentar el criterio igualitario que consagra el art. 13.2 de la Ley 3 1/1984, en relación con los arts. 41 y 50 de la C.E., vulnera el art. 14 C.E.

c) De otro lado, las resoluciones impugnadas son las que consuman una desigualdad de trato, de especial trascendencia por afectar a los derechos ex arts. 41 y 50 C.E. Atendiendo a la naturaleza asistencial de la prestación, su financiación a cargo del Estado y la finalidad de la misma (cobertura de un estado de necesidad de un colectivo previsiblemente incolocable), la diferencia de trato, la exclusión de parte del colectivo de mayores de cincuenta y cinco años, a que se refiere el art. 13.2 de la Ley, basada en que la jubilación a que pueda acceder se cause en Régimen que no contempla la prestación de desempleo, no tiene, en absoluto, relación con el estado de necesidad que la norma protege, con la finalidad de la Ley ni con los valores de la Constitución y carece de justificación objetiva y razonable.

Suplica, por ello, la revocación de las resoluciones impugnadas y que se reconozca a favor del señor Panisello Espuny el subsidio de desempleo solicitado.

4. Por providencia del día 1 de abril acordó la Sección Primera admitir a trámite la demanda de amparo formulada por el Defensor del Pueblo y que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se dirigiera atenta comunicación al Tribunal Central de Trabajo a fin de que remitiera las actuaciones correspondientes al recurso de suplicación núm. 3.328/1 986, comunicándose otro tanto a la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Tarragona para que, asimismo, remitiera las actuaciones correspondientes a los autos núm. 61/1986, debiendo previamente emplazarse para que, en el plazo de diez días, pudieran personarse en el recurso de amparo y defender sus derechos, si lo desearan, quienes hubieran sido parte en el procedimiento, debiendo hacerse constar en dicho emplazamiento la exclusión de quienes pretendieran coadyuvar con el recurrente o formular cualquier impugnación, y les hubiera transcurrido ya el plazo que, para recurrir, establece la Ley Orgánica de este Tribunal.

5. Por providencia del día 1 de julio se tuvieron por recibidas las actuaciones anteriores, dando vista de las mismas a las partes comparecidas para que pudieran formular las alegaciones que considerasen pertinentes.

6. En sus alegaciones comenzó indicando el Defensor del Pueblo que don José Panisello Espuny, trabajador por cuenta ajena, desempleado receptor de la prestación y subsidio de desempleo y solicitante, ahora, de un nuevo subsidio por la vía del art. 13.2 de la Ley de Protección por Desempleo, se halla incluido en el ámbito de cobertura que el art. 3.1 de la misma Ley establece, resultando evidente que si el pasado laboral de dicho señor no le ha impedido percibir la prestación de desempleo —de requisitos más rígidos por su naturaleza contributiva— ni el subsidio de desempleo al amparo del art. 13.1, a), de la Ley citada, tampoco podrá imposibilitar su acceso al subsidio a que se refiere el art. 13.2, al encontrarse inmerso no sólo en el ámbito subjetivo general de aplicación de la Ley, sino también en el específico contemplado en sus arts. 13.1 y 13.2. Se subraya, al efecto, que en el citado art. 13.2 se establece que «igualmente, serán beneficiarios del subsidio por desempleo los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años siempre que acrediten que ... cumplen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación». fórmula legal en la que el término «igualmente» entraña el reconocimiento de la naturaleza asistencial de ambos subsidios y la imposibilidad de exigir para el segundo más requisitos de los expresamente reconocidos por el legislador. Por ello, la introducción de una nueva exigencia contributiva, como la que se controvierte, desvirtúa la naturaleza asistencial del subsidio, siendo inconciliable con la conexión de afinidad introducida por el adverbio que inicia la proposición del art. 13.2. Por otra parte, la utilización del término «acceder» revela que la condición realmente exigida por el legislador es la de que el beneficiario del subsidio lo fuera, asimismo, cumplidos los sesenta y cinco años, de la prestación de jubilación. En suma, el legislador limitó su exigencia al acceso a «cualquier tipo de jubilación», consciente de que sólo la llegada del término —cumplimiento de los sesenta y cinco años— posibilitaría la determinación del régimen o regímenes de la Seguridad Social en que la prestación se causa y concede.

Es obvio, en otro orden de ideas, que el señor Panisello Espuny, al acreditar solamente un período de carencia de tres mil sesenta y cinco días en el Régimen Especial de Autónomos, y de setecientos treinta días en el régimen general, carecía de derecho, en el momento en que formulo la solicitud, a obtener el reconocimiento de la prestación de jubilación aisladamente, tanto en el Régimen General como en el especial mencionado. Ahora bien, aunque la prestación hubiera de concederse y abonarse por el Régimen en el que el

trabajador hubiera efectuado mayor número de cotizaciones, la pensión se causaría en el Régimen en el que el beneficiario hubiera estado de alta, o en situación asimilada, al cumplir los sesenta y cinco años, o en el régimen al que estuviere adscrito por razón de su última ocupación, y, en este caso, tal Régimen sería el General de la Seguridad Social, citándose, al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1986. Como quiera, pues, que el señor Panisello Espuny causaría la pensión en el régimen general de la Seguridad Social, en el que reuniría, por aplicación del Decreto 2.957/1973, de 16 de noviembre, todos los requisitos, salvo la edad, la exigencia literal del art. 7.3 del Real Decreto 625/1985 sería igualmente cubierta, con independencia de que el Régimen que, de hecho, conceda la prestación de jubilación fuese el de Autónomos, todo ello teniendo en cuenta que el repetido art. 7.3 no exige expresamente que el régimen por el que se conceda la jubilación ampare, a su vez, la contingencia de desempleo. Tal sería, por lo demás, la única interpretación del art. 7.3 que se viene citando acorde con lo preceptuado en el art. 13.2 de la Ley 3 1/1984.

Se afirma, asimismo, que las exigencias constitucionales (arts. 14, 50 y 41) y el defectuoso porcentaje de cobertura de la prestación de desempleo (inferior al 30 por 100 del total de desempleados) no autorizan conclusiones diferentes, citándose la Sentencia de 16 de diciembre de 1986, en la que el Tribunal Central de Trabajo, interpretando lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley 3 1/1984, inicia una línea jurisprudencial similar a la sostenida en el escrito de demanda por el que se inició este proceso constitucional. Tampoco, de otro lado, podrían citarse, para desvirtuar lo que ahora se pretende, los recientes Autos del Tribunal Constitucional de 19 de noviembre de 1986 (Asunto 529/1986) y de 18 de febrero de 1987 (Asunto 110/1987), ya que, según se argumenta, el presente asunto muestra suficientes peculiaridades respecto de los entonces resueltos como para que no le sea aplicable la doctrina expuesta en tales resoluciones del Tribunal.

7. El Letrado del Estado dio inicio a sus alegaciones manifestando su conformidad con la fundamentación general de la demanda, y con la doctrina del Tribunal citada en ella, pese a lo cual —matizó— se habría de tener en cuenta que, en el presente caso, habría tanto un problema de igualdad como un componente, muy relevante, de pura legalidad ordinaria. Se observó, al respecto, que la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo no hizo sino cumplir exactamente con un precepto concreto del ordenamiento jurídico, el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, que, en este punto, desarrolló lo dispuesto en el art. 13.2 de la Ley de 2 de agosto de 1984. La demanda le imputa al precepto reglamentario citado tanto una violación del principio de igualdad

como una vulneración del de jerarquía normativa, pero se ha de señalar que esto último no es, de por sí, objeto del recurso de amparo, pues se trata de una cuestión de legalidad ordinaria no discutible en la presente vía. Por ello, tan sólo cabe plantear si el repetido precepto reglamentario conculca o no lo dispuesto en el art. 14 de la Constitución.

Es cierto que, mientras el art. 13.2 de la Ley se refiere a los mayores de cincuenta y cinco años que cumplan todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a «cualquier tipo de jubilación», el Real Decreto 625/1985 añade un requisito adicional, consistente en que ese tipo de jubilación sea de cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social en los que se reconozca el derecho a la prestación o subsidio por desempleo. Sin embargo, este precepto reglamentario no viola el principio de igualdad. Se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que no aparece justificado el que existiera, según se afirma en la demanda, un criterio igualitario en el ordenamiento, sin que el sentido y la interpretación del art. 13.2 de la Ley de 2 de agosto de 1984 pueda aducirse para ello, pues se confunde, precisamente, con la cuestión de fondo, ya que se halla conectado a la discusión de si es o no correcto el desarrollo reglamentario. Cualquier razonamiento al respecto es un problema de legalidad ordinaria que se contradice, en cuanto a su presupuesto (la preexistencia de un criterio igualitario) con la dicción del Real Decreto. La corrección formal y material de éste resultan claramente, más bien, del art. 13 de la Ley y, en tal sentido, parecen totalmente correctas las consideraciones de la Sentencia del Tribunal Central, a las que no habría nada que añadir. Se constata allí la referencia de la Ley al sistema de la Seguridad Social (a la que es ajeno el sistema del S. O. V. I., que poseía el peticionario) y la habilitación para establecer peculiaridades por vía reglamentaria. Esta consideración lleva a constatar la plena justificación, razonable y proporcionada, de la medida, lo que despeja cualquier duda sobre la vulneración del principio de igualdad. En primer lugar, se ha de hacer notar que el art. 13.2 de la Ley es norma que equipara situaciones desiguales (cualquier sistema de jubilación) y, en tal sentido, un desarrollo que otorgue relevancia a tales desigualdades previas nunca está exento de justificación. En segundo lugar, la discriminación sería patente si se mantuviera la equiparación en este caso, pues si los requisitos para la previsión de vejez del S.O.V.I. fueran suficientes para causar la prestación asistencial, mientras que para los trabajadores del actual sistema de la Seguridad Social se precisaría un período mínimo de cotización de diez años, para los subsidiarios del S.O.V.I. bastarían mil ochocientos días antes del 1 de enero de 1967 o la simple afiliación al antiguo retiro obrero (disposición transitoria 2.2 de la Ley General de la Seguridad Social).

La justificación parece, pues, perfectamente razonable y su adecuación al fin y proporcionalidad resultan precisamente de su propio contenido, puesto que se pide un sistema de jubilación que dé derecho a la prestación por desempleo, justamente el fin y objeto regulativo de la propia Ley. La coherencia entre la finalidad de la norma general (establecer y regular la prestación por desempleo) y la de la norma reglamentaria cuestionada (anticipar tal prestación, exigiendo que pudiera haber derecho a ello en el sistema de jubilación) es clara y total, sin que, por tanto, exista infracción del art. 14 de la Constitución. En consecuencia, se solicita se dicte Sentencia declarando no haber lugar al amparo solicitado.

8. En sus alegaciones comenzó el Ministerio Fiscal por recordar la doctrina constitucional relativa al principio de igualdad, observando, tras citar los arts. 13.2 de la Ley y 7.3 del Real Decreto, que este último introduce una restricción con respecto a la Ley, pues no basta para ser beneficiario del subsidio por desempleo con ostentar los requisitos impuestos por aquélla, siendo, además, preciso haber sido trabajador por cuenta ajena en cualquiera de los regímenes de Seguridad Social en los que se reconozca el derecho a la prestación o subsidio por desempleo. Se trataría, pues, de examinar si los trabajadores procedentes de un régimen de la Seguridad Social en el que se reconozca el derecho al subsidio por desempleo presentan alguna diferencia con respecto a quienes vienen de un régimen de Seguridad Social que no prevé dicho subsidio, diferencia que pueda tener sentido y razón de ser con respecto a los fines que persigue la Ley 31/1984.

Cabe convenir con el Tribunal Central de Trabajo en que la Ley 31/1984 contiene una autorización suficiente en favor del Gobierno para que, por vía reglamentaria, se haya podido introducir la restricción al derecho del subsidio por desempleo que se prevé en el Real Decreto y ello no tanto en base a la Disposición final de la citada Ley como por la relación de dicha Disposición con el art. 3 de la misma Ley 31/1984, en el cual, efectivamente, se dice' que «estarán comprendidos... (en la protección por desempleo) con las peculiaridades que se establezcan reglamentariamente, los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los regímenes especiales de la Seguridad Social que protejan dicha contingencia», frase esta última casi coincidente con la utilizada en el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985. Pero, aunque no se pusieran trabas a la vigencia del Real Decreto, siempre sería necesario preguntar si existen razones que puedan justificar la limitación en él introducida, constituya o no desarrollo del art. 3.2 de la Ley. Cabe, a este respecto, compartir las razones expuestas por el Defensor del Pueblo en orden a la naturaleza asistencial de la prestación, a su financiación por el Estado y a la finalidad de la misma, atenta

a la cobertura de un estado de necesidad de un colectivo previsiblemente «incolocable», argumentos que, si bien pueden matizarse entresacando párrafos de la exposición de motivos de la propia Ley 31/1984, tienen a su favor la claridad mayor de su fundamento en el texto legal y el deber de interpretar la Ley misma en el sentido más favorable a los derechos fundamentales, lo que no debería quedar desvirtuado por las referencias que en la citada exposición de motivos se hacen a la preocupación por proteger el desempleo con el carácter limitado que permiten las disponibilidades financieras. Por ello interesó el Ministerio Fiscal se dictara Sentencia otorgando el amparo solicitado, con las consecuencias procedentes respecto al Decreto 625/1985, en su art. 7.3, último inciso, y preceptos complementarios.

9. Por providencia del día 13 de octubre se señaló para la deliberación y votación del recurso de amparo el día 7 de diciembre del año en curso quedando concluida el día 21.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Conviene, en primer lugar, delimitar con absoluta nitidez la situación fáctica de la que resulta la presente demanda de amparo. El señor Panisello Espuny, en cuyo favor lo pide el Defensor del Pueblo, era, en el momento en el que el Instituto Nacional del Empleo le denegó el subsidio que solicitaba, trabajador por cuenta ajena, afiliado al Régimen General de la Seguridad Social, al que había cotizado durante setecientos treinta días. Con anterioridad había sido trabajador autónomo, afiliado al correspondiente Régimen Especial y cotizante durante tres mil setenta y cinco días (o tres mil setecientos cinco, según indica el Tribunal Central de Trabajo, que no determina cuál de estas cifras sea la correcta, determinación de la que también aquí cabe prescindir por irrelevante).

Como trabajador por cuenta ajena, el señor Panisello había percibido, primero, la prestación por desempleo prevista en los arts. 8 y 9 de la Ley 31/1984 y una vez agotado el período previsto en el primero de los citados artículos, el subsidio por desempleo que otorga el art. 13.1 a) de la misma. Ha sido la solicitud de continuar en el percibo del mismo como trabajador mayor de cincuenta y cinco años, deducida al amparo de lo previsto en el apartado 2. de este mismo art. 13, la que el Instituto Nacional de Empleo ha denegado en la decisión, confirmada después, tras su previa anulación por la Magistratura de Tarragona núm. 1, por el Tribunal Central de Trabajo, frente a la que se solicita nuestro amparo.

El objeto de éste no reside, por tanto, en otra cosa que en la determinación de si es contrario o no al principio de igualdad ante la Ley un acto que deniega a un trabajador por cuenta ajena, afiliado al Régimen General de la Seguridad Social, el subsidio de desempleo de que puedan beneficiarse los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años, por todo el período que resta hasta la fecha de su jubilación.

2. Esta denegación se produce por aplicación, de acuerdo con su tenor literal, del precepto recogido en el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, según el cual «El trabajador mayor de cincuenta y cinco años tendrá derecho a percibir el subsidio siempre que acredite reunir todos los requisitos, salvo la edad, para jubilarse como trabajador por cuenta ajena en cualquiera de los Regímenes de Seguridad Social en los que se le reconozca el derecho a la prestación o subsidio por desempleo». No es competencia nuestra la de revisar la interpretación que el Juez ordinario (en este caso, el Tribunal Central de Trabajo) hace de las normas jurídicas para precisar su contenido y menos aún corregir la subsunción que él opera de los hechos en el supuesto de la norma. Es claro por esto que no podemos tomar en consideración, como fundamento para nuestra decisión, las razones que el Defensor del Pueblo ofrece, en su escrito de alegaciones, sobre cuál sea el recto contenido del mencionado art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, que a su juicio, comprende también situaciones como la del señor Panisello al que, en consecuencia, debió concedérsele el subsidio que solicitaba. No es éste, como queda dicho, el criterio del Tribunal Central de Trabajo, y este criterio se nos impone. Cosa bien distinta es, claro está, la de la concordancia o discordancia de tal precepto con las previsiones de la Ley que pretende desarrollar y, de manera mediata, con la exigencia de igualdad que impone el art. 14 de nuestra Constitución.

3. Aunque el control de legalidad de las normas reglamentarias es también competencia propia de los órganos del Poder Judicial que pueden, en consecuencia, sea anularlas, sea inaplicarlas, cuando las consideran contrarias a la Ley, el resultado de tal control queda sometido también a nuestra decisión por esta vía del recurso de amparo cuando a tal resultado se imputa, como aquí es el caso, una violación de alguno de los derechos fundamentales. En situaciones de este género, es claro, en efecto que este Tribunal se vería impedido para cumplir su función propia si no pudiese examinar, desde la perspectiva del principio de igualdad o, en general de los derechos fundamentales, el juicio de legalidad que lleva a cabo el Juez ordinario. Este ha de emplear, en efecto, como parámetro de tal juicio, la Ley que la norma reglamentaria pretende desarrollar, pero esa Ley ha de ser interpretada de conformidad con la Constitución y es competencia nuestra examinar la

adecuación constitucional de la interpretación que de la norma legal se hace en el juicio de legalidad, cuyo resultado puede ser así objeto de nuestro conocimiento no porque este Tribunal sea juez de la legalidad, sino porque lo es de la constitucionalidad. Ambos planos, el de la constitucionalidad y el de la legalidad se cruzan al interpretar la Ley que a su vez ha de ser medida de la legitimidad del reglamento, acerca de la cual nosotros no hemos de pronunciamos sino en cuanto se ponga en cuestión el respeto a un derecho fundamental en su contenido constitucionalmente garantizado.

La Ley ante la cual el art. 14 de nuestra Constitución impone la igualdad es desde luego, en principio, la ley en sentido material, la norma jurídica en abstracto, con independencia de su rango, de manera que a todos deben ser aplicadas por igual las normas legales y reglamentarias y ni éstas ni aquéllas pueden introducir entre los ciudadanos o entre las situaciones en las que éstos se encuentran diferencias que no estén justificadas por razones objetivas y legítimas, ni atribuir a las diferencias establecidas consecuencias que no resulten proporcionadas con el fin que se persigue. Desde esta última perspectiva, es decir, desde el punto de vista de la llamada igualdad en la ley, no se encuentran, sin embargo, en el mismo plano, la norma legal y la reglamentaria, pues como ya hemos dicho, no es la misma la relación que existe entre Constitución y ley que la que media entre ésta y el reglamento. El legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera «de acuerdo con la Constitución y las Leyes» (art. 97 C.E.) y el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la ley de modo inmediato o, al menos, de manera mediata, a través de la habilitación. Del mismo modo, no puede el Reglamento excluir del goce de un derecho a aquellos a quienes la ley no excluyó. El juicio sobre la licitud constitucional de las diferencias establecidas por una norma reglamentaria requiere así, necesariamente, y sólo desde esta perspectiva, un juicio de legalidad.

4. La Ley 3 1/1984 extiende la protección por desempleo, en lo que aquí importa, a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el régimen general o en los regímenes especiales de la Seguridad Social (art. 3.1 y 2) y concede, en particular, el subsidio por desempleo (art. 13.2) a «los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, cuando se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en el número anterior, siempre que acrediten que en el momento de la solicitud cumplen todos los requisitos salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de jubilación». Como entre esos supuestos se encuentra el de «haber agotado la prestación por

desempleo», el señor Panisello Espuny, que al presentar su solicitud era trabajador por cuenta ajena afiliado al régimen general de la Seguridad Social y había agotado efectivamente el percibo de tal prestación, reunía todas las condiciones legalmente establecidas para ser beneficiario del mencionado subsidio. Su exclusión del mismo se produce sólo, según antes indicábamos, por no cumplir el requisito adicional impuesto por vía reglamentaria (Real Decreto 625/1985, art. 7.3) de que la jubilación de la que, en su día podría gozar, se produzca precisamente en un régimen de la Seguridad Social en el que «se le reconozca el derecho a la prestación o subsidio por desempleo».

Que se trata de un requisito que, de manera explícita, no figuraba en la Ley, es cosa que evidencia la simple existencia del presente recurso, de manera que lo único que cabe indagar, para concluir acerca de su licitud o ilicitud constitucional, es si la ley lo recogía de manera implícita.

No cabe entender, en razón de lo antes dicho, que esta inclusión implícita se deriva ya de la habilitación genérica contenida en la Disposición final primera para «dictar las disposiciones reglamentarias para la aplicación de la presente ley», pues si bien es cierto que esas disposiciones de aplicación no tendrían razón de ser si hubieran de reducirse a una simple reiteración del contenido de la ley, también lo es que no pueden establecer diferencias entre situaciones no diferenciadas por la ley, para negar a quienes se encuentran en alguna de ellas el derecho que la ley la concede. Menos aún cabría derivar la norma restrictiva de la autorización específica que la ley (art. 2.4) también contiene para «ampliar la cobertura de la contingencia de desempleo a otros colectivos, en las condiciones que reglamentariamente se determinen», pues no se produce aquí ampliación alguna, sino su contrario.

El origen legal implícito podría encontrarse por tanto sólo en otras determinaciones de la ley y allí es en donde efectivamente trata de encontrarlo el Tribunal Central de Trabajo, que lo sitúa en el apartado 3.º del art. 2 de la Ley, que incluye en el ámbito protegido por ésta a «los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los regímenes especiales de la Seguridad Social que protegen dicha contingencia» (*id est* la de desempleo). Esta determinación no resulta sin embargo aceptable pues, aun prescindiendo de la inconsistencia lógica del razonamiento (si hubiera de aplicarse tal precepto al señor Panisello Espuny este quedaría excluido de toda protección simplemente por no ser trabajador por cuenta ajena, sino autónomo), es lo cierto que la exigencia de que los trabajadores por cuenta ajena que aspiran al subsidio de desempleo para mayores de cincuenta y cinco años, hayan de tener derecho a la jubilación precisamente en un régimen que prevea la protección por desempleo es una

condición nueva, que en modo alguno puede deducirse de aquel precepto de la ley. Es bien cierto que en la generalidad de los casos esta condición no ocasionará consecuencias que no sean concordantes con las que directamente resultan de la Ley pues los trabajadores por cuenta ajena que hayan agotado la prestación por desempleo se habrán de jubilar normalmente en un régimen de la Seguridad Social que incluya la prestación por desempleo, pero en aquellos casos, probablemente no previstos en los que la aplicación de tal condición conduzca a la exclusión, ésta ha de considerarse ilícita por discriminatoria. En el caso presente esta conclusión se refuerza aún más si se tiene en cuenta que la Ley 31/1 984 ha de ser interpretada a la luz de lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución, precepto del que en otras ocasiones hemos dicho que incorpora una superación «de concepciones anteriores á la Seguridad Social en las que primaba el principio contributivo y la cobertura del riesgo o contingencia», de tal forma que, en virtud de este principio constitucional «las prestaciones de la Seguridad Social (...) no se presentan ya —y aun teniendo en cuenta la pervivencia de notas contributivas— como prestaciones correspondientes y proporcionales, en todo caso, a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados y resultantes de un acuerdo contractual» (STC 65/1987, de 21 de mayo, fundamento jurídico 17). Es muy cierto que, como se advirtió en la Sentencia citada, el compromiso que así pesa sobre los poderes públicos no es siempre susceptible de una actualización inmediata y generalizada, pero también lo es que si la propia ley asume tal tarea —como ocurre, en el plano de los subsidios asistenciales, en las normas de la que aquí consideramos—, sus preceptos no podrán ser aplicados, ni en términos generales, ni en los casos concretos, en menoscabo de tal empeño del legislador, que estableció así en sus normas unas previsiones abstractas, y en tal caso igualitarias, sobre los beneficiarios, previsiones irreductibles por el Reglamento.

Así lo entendió la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Tarragona al reconocer en su Sentencia del día 1 de julio de 1986 el derecho del señor Panisello Espuny y al inaplicar, a tal efecto, un precepto reglamentario que, privando al interesado de un beneficio legal, no respetó su derecho constitucional a la igualdad ante la ley (art. 6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Y así debió haberlo hecho también —interpretando la ley del modo más conforme a la plena efectividad de la igualdad— la propia Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo al conocer de la suplicación promovida frente a la Sentencia que de aquella manera restableció, en este caso, la igualdad. No fue ésta, pues, debidamente garantizada en la Sentencia que se impugna, al denegarse en ella el derecho del interesado y al afirmarse, consiguientemente, la conformidad al ordenamiento de unas resoluciones administrativas deparadoras, como se ha visto, de una

diferenciación carente de todo fundamento legal y, por lo mismo, discriminatoria. La solución, por ello, no puede ser otra que la de, otorgando el amparo solicitado, reconocer el derecho del señor Panisello Espuny al subsidio asistencial por desempleo contemplado en el art. 13.2 de la Ley 3 1/1984, declarando la nulidad de las resoluciones del Instituto Nacional del Empleo que aquí recayeron y la de la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo del día 18 de noviembre de 1986.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, **por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española**

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º Anular la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo.

2.º Reconocer el derecho del recurrente a que no se aplique en su contra la condición establecida en el inciso final del art. 7.3 del Real Decreto 625/1985.

3.º Declarar firme la Sentencia dictada por la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Tarragona en 1 de julio de 1986, en el proceso que ha dado origen al presente recurso.

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

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