**STC 77/1995, de 22 de mayo de 1995**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 634/92 promovido por don Carlos Navarro Ríus, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Milagros Pastor Fernández y asistido del Letrado don Carlos Valero Nisimblat, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de julio de 1991, que confirmó en suplicación la dictada por el Juzgado de lo Social núm. 9 de Madrid el 8 de noviembre de 1990, en autos sobre subsidio de desempleo. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 12 de marzo de 1992, don Carlos Navarro Ríus solicitó la designación de Abogado por el turno de oficio para interponer recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en 22 de julio de 1991.

La Sección Cuarta, por providencia de 30 de marzo de 1992, acordó conceder al recurrente un plazo de diez días para que remitiera una relación circunstanciada de los hechos que dieron lugar a su petición de amparo, acompañara copia de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social y acreditara fehacientemente la fecha de notificación de la resolución que puso fin a la vía judicial, la invocación de los derechos fundamentales que estima violados, así como la concurrencia de los requisitos para disfrutar del beneficio de justicia gratuita. Cumplimentado el requerimiento, la Sección, por providencia de 27 de abril de 1992, acordó que se le nombraran Abogado y Procurador del turno de oficio, y por providencia de 28 de mayo de 1992 otorgó a los profesionales designados el plazo de veinte días para formalizar la demanda de amparo. Por providencia de 29 de junio de 1992 la Sección no admitió la excusa de la defensa por haberse presentado extemporáneamente y concedió un nuevo plazo de diez días para articular la demanda.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) El ahora recurrente, afiliado al Régimen General de la Seguridad Social desde 1948, tras prestar servicios en México desde el 1 de diciembre de 1981 hasta el 30 de junio de 1988, retornó a España. A su regreso solicitó el llamado subsidio de prejubilación, que fue denegado por Resolución del Instituto Nacional de Empleo de 29 de diciembre de 1989. La negativa a conceder la prestación asistencial de desempleo interesada se basó en que, si bien acredita la cobertura de la carencia genérica para acceder a la pensión de jubilación, no reúne la específica, es decir, haber cotizado dos años en los ocho últimos, pues la inexistencia de Convenio bilateral de Seguridad Social entre España y México impide computar las cotizaciones efectuadas en este país.

b) Agotada por silencio la vía administrativa previa, interpuso demanda ante los órganos de la jurisdicción social, que fue desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 9 de Madrid de 8 de noviembre de 1990. Recurrida en suplicación, el recurso fue asimismo desestimado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de julio de 1991. Razonaba la Sala que no puede "estimarse conculcado el principio de igualdad, por cuanto la comparación con ciudadanos españoles prestando servicios en países acogidos a Tratados bilaterales con España, supone la existencia de un factor diferenciador esencial, existencia de convenio, única fuente de derechos y obligaciones para quienes le están sujetos" (fundamento de Derecho único).

3. El recurso de amparo impugna las referidas resoluciones administrativas y judiciales porque violan el principio de igualdad ante la Ley reconocido en el art. 14 de la C.E. Se argumenta, en síntesis, que ignorando la clara vocación proteccionista del Estado español hacia sus nacionales y, en particular, la regla que impone totalizar los períodos de cotización acreditados en las distintas instituciones de seguro (arts. 42 de la C.E., 2 del Convenio núm. 48 de la O.I.T. y II y 12 del Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social), dispensan un trato desigual a situaciones idénticas -la cotización de ciudadanos españoles a la Administración de un Estado extranjero- sin justificación objetiva y razonable, porque la falta de ratificación por parte de México de las normas internacionales sólo puede perjudicar a sus ciudadanos respecto de lo cotizado en España.

Interesa, por ello, la nulidad de los actos impugnados, restableciendo al recurrente en la integridad de su derecho material conculcado.

4. La Sección Tercera, por providencia de 15 de marzo de 1993, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 de la LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para formular las alegaciones que estimasen pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) de la LOTC].

Sólo el Ministerio Fiscal evacuó el trámite conferido interesando su admisión a trámite. A su juicio, el problema no radica solamente en la falta de Convenio Internacional, sino en la dudosa razonabilidad de la pervivencia del requisito de la carencia específica para acceder a la protección de la Seguridad Social, exigencia no sólo suavizada por la jurisprudencia, sino carente de sentido para un sector doctrinal, dada la fórmula de calcular la base reguladora de las pensiones tras la entrada en vigor de la Ley 26/1985.

5. La Sección, por providencia de 3 de mayo de 1993 acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, interesar de los órganos judiciales intervinientes la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones, así como la práctica de los correspondientes emplazamientos.

La Sección Cuarta, por providencia de 15 de julio de 1993, acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado; acusar recibo a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia y al Juzgado de lo Social núm. 9, ambos de Madrid, de las actuaciones remitidas, y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la LOTC.

6. El Abogado del Estado solicitó la desestimación del recurso. El demandante alega exclusivamente una única y presunta discriminación, consistente en que no es admisible la exigencia de ratificación del Tratado Internacional por parte de un Estado extranjero (en este caso, México) para que sean reconocidas las cotizaciones realizadas en tal Estado, a los efectos de las prestaciones de la Seguridad Social española. El exigirse esta ratificación, una vez que España ha ratificado el Tratado, produce una discriminación entre las cotizaciones efectuadas en países que sí han ratificado este tipo de Tratados (el demandante cita como ejemplo a Alemania) y los que no los han ratificado.

Ello en modo alguno es una discriminación que realiza el ordenamiento. Con carácter previo puede afirmarse que es una condición de existencia de la norma, ya que sin tal ratificación por ambos Estados el Tratado, en cuanto fuente de derechos y obligaciones para los dos países afectados y en cuanto norma de derecho interno español ex art. 96.1 de la C.E., simplemente no existe como norma jurídica. El reconocimiento de las cotizaciones efectuadas a un Estado extranjero no surge directamente de las normas ordinarias españolas; éstas, como normas de Derecho público, tienen un contenido en principio puramente territorial. El reconocimiento interno de efectos jurídicos a actuaciones que han tenido lugar fuera del territorio está supeditado a la existencia de un Tratado Internacional, que para su validez jurídica como derecho interno, exige la ratificación por los Estados afectados. Se trata, no de una retorsión (limitación de derechos que se reconocerían sin más, producida por la correlativa conducta negativa de otro Estado), sino de la perfectamente legítima reciprocidad, tanto más razonable cuanto que trata de equiparar prestaciones económicas (art. 7.4 y Disposición adicional primera de la L.G.S.S.). No es ocioso recordar que la existencia de este tipo de fuente del Derecho ha sido plenamente recibida por la C.E. (arts. 93 y siguientes), con mención expresa de su propio régimen jurídico (art. 96), regulado por las normas generales del Derecho internacional (STC 11/1985 y ATC 740/1984).

En definitiva, no puede predicarse la discriminación con relación a una norma inexistente. La tesis del demandante conduce además al absurdo, pues obligaría a reconocer efectos a cotizaciones efectuadas en cualquier país del mundo, con independencia de que existieran o no Tratados ratificados con España, dando a las normas españolas una validez no ya extraterritorial sino universal.

7. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó asimismo la denegación del amparo. De las actuaciones y de un examen más detenido del asunto, se advierten aspectos distintos de los considerados en el trámite de alegaciones del art. 50.3 de la LOTC. El elemento diferenciador que separa los supuestos contrapuestos por la parte demandante - trabajar en México o en Alemania- no es la carencia específica, discutible pero igual para todos, sino la existencia o no de Convenio entre los Estados para que puedan o no valorarse las cotizaciones realizadas fuera de España. Tal elemento tiene suficiente relevancia para justificar una diferencia de trato, al ser ese Convenio bilateral única fuente de derechos y obligaciones para quienes le están sujetos, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia impugnada.

8. El recurrente no formuló alegaciones.

9. Por providencia de 18 de mayo de 1995, se señaló para deliberación y fallo el día 22 del mismo mes.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso se dirige contra las resoluciones administrativas y judiciales que denegaron al recurrente el subsidio de desempleo establecido en el art. 13.2 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, esto es, el que se reconoce a los trabajadores mayores de 52 años que cumplen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la jubilación. Una de las exigencias al respecto es la cobertura de un período mínimo de cotización de quince años, de los cuales al menos dos deben estar comprendidos dentro de los ocho años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho. Precisamente la pretensión fue desestimada por no reunir este último condicionante, al prescindir de las cotizaciones ingresadas en México ante la inexistencia de Convenio bilateral suscrito con España.

Aunque el B.O.E. de 17 de marzo de 1995 ha insertado el Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos firmado el 25 de abril de 1994, no puede tomarse en consideración, porque durante la tramitación de la vía judicial previa aún no formaba parte del ordenamiento interno y las posibilidades de su aplicación posterior son una cuestión de legalidad ordinara al margen de la pretendida vulneración del art. 14 C.E.

2. Delimitando el objeto del proceso, importa reiterar que no corresponde a este Tribunal, al conocer un recurso de amparo, examinar la observancia o inobservancia per se de textos internacionales, sino comprobar el respeto o la infracción de los preceptos constitucionales que reconocen derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo [arts. 53.2 y 161. 1 b) de la C.E. y 41.2 de la LOTC]. Sin perjuicio de que ex art. 10.2 de la C.E. dichos preceptos deban ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, esta fuente interpretativa, aunque contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos, no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de la validez de las normas o los actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales; el canon está integrado por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad (SSTC 84/1989, 120/1990, 28/1991, 64/1991 y 214/1991).

Por tanto, la invocación del Convenio núm. 48 de la O.I.T. y del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por sí sola no puede fundamentar la demanda de amparo, y únicamente debemos esclarecer si pugna con el art. 14 de la C.E. concluir que el recurrente no reúne el requisito de la carencia específica prevista para la prestación de jubilación al no poder ser computado el tiempo cotizado en México.

3. La inclusión en el sistema de la Seguridad Social viene determinada en general por un criterio de territorialidad, de modo que su protección contributiva se aplica básicamente a los españoles que residen y ejercen su actividad en territorio nacional (art. 7.1 de la L.G.S.S.). No obstante, la acción protectora alcanza también a los españoles que por causas de trabajo se trasladan a un país extranjero, mediante diversos instrumentos de Derecho Internacional que tratan de garantizar una igualdad o asimilación con los nacionales del país de recepción o, en su defecto, técnicas normativas internas que, como excepción al principio de territorialidad, implican una unilateral extensión de la propia legislación nacional (art. 7.4 y Disposición adicional primera de la L.G.S.S.). Una de éstas, dictada en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 de la C.E., es la formalización del Convenio Especial en favor de emigrantes regulado por Real Decreto 996/1986, de 25 de abril, y la O.M. de 28 de julio de 1987, en cuya virtud aquéllos que trabajen en países que no tengan suscrito con España un Acuerdo o Convenio de Seguridad Social o que teniéndolo no cubra, entre otras y por lo que aquí interesa, la contingencia de jubilación, quedan comprendidos en el sistema y asimilados a la situación de alta. Beneficio asimismo extensible al momento de su retorno a territorio español, siempre que no se hallen incluidos obligatoriamente en algún régimen público de protección social en España.

4. Es claro desde esta premisa que propugnar la eficacia de las cotizaciones ingresadas por trabajadores españoles a la Administración de la Seguridad Social de un Estado extranjero, prescindiendo de cualquier otro dato diferencial, no constituye un idóneo término de comparación a efectos del juicio de igualdad. Por el contrario, jurídicamente es relevante que las cotizaciones se hayan generado en un país perteneciente a la Unión Europea, con la consiguiente aplicación del ordenamiento comunitario, o en otro ajeno a esta estructura supranacional, y en tal hipótesis verificar si resulta aplicable algún instrumento internacional y, en caso negativo, si se suscribió o no el correspondiente Convenio especial. Se trata de supuestos a los que de modo objetivo y razonable se anudan diversas consecuencias jurídicas, coherentes con los rasgos configuradores del sistema de la Seguridad Social.

Hemos recordado en la reciente STC 38/1995 que, ante una prestación contributiva, nada de extraño tiene que en su nacimiento, contenido o características influya, más o menos decisivamente, el historial asegurador como cotizante del beneficiario, esto es, que el nacimiento del derecho y la cuantía de la prestación esté en función de la existencia e importe de las cotizaciones previas. De otra parte, la presencia de una misma situación de necesidad derivada de una determinada contingencia no basta para estimar lesionado el principio de igualdad. Ciertamente, el art. 41 de la C.E. convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento (STC 65/1987). Los arts. 41 y 50 de la C.E. no costriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho (STC 114/1987). La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988), ni vulnera el principio de igualdad.

5. Finalmente, apuntó el Ministerio Fiscal en el trámite de alegaciones del art. 50.3 de la LOTC la escasa razonabilidad de la pervivencia del requisito de la carencia específica. Supone, sin embargo, y con independencia del juicio de valor que merezca la solución legislativa, una prescripción que se impone indiferenciadamente a cualquier beneficiario de la prestación. De otro lado, aunque la jurisprudencia social haya suavizado el rigor de la exigencia en los supuestos en que deviene una imposibilidad de cotizar, retrotrayendo el cómputo de los ocho años al momento inmediatamente anterior (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1992 y de 1 de julio, 15 de octubre y 10 de diciembre de 1993, entre otras), no es ésta una cuestión con transcendencia constitucional que modifique las conclusiones anteriores.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Carlos Navarro Ríus.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintidos de mayo de mil novecientos noventa y cinco.