**STC 78/1990, de 26 de abril de 1990**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis Lopez Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 52/1988, promovido por doña Justa Carrasco Esteban, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Huerta Camarero y asistida por el Letrado don Luis Zumalacárregui Pita, contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 11 de septiembre de 1987 que estimó el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de Empleo contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid de 9 de marzo de 1987, en autos sobre subsidio de desempleo. Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Tras serle designada Procuradora del turno de oficio, como solicitaba por escrito registrado en este Tribunal el 11 de enero de 1988, en el que asimismo solicitaba la suspensión de la Sentencia impugnada, doña Justa Carrasco Esteban, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Huerta Camarero, por escrito registrado el posterior 11 de septiembre formula demanda de amparo contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 11 de septiembre de 1987 que estimó el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de Empleo contra la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid de 9 de marzo de 1987, en autos sobre subsidio de desempleo.

2. Los hechos que sirven de base a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La ahora recurrente en amparo, que había cotizado al Régimen General de la Seguridad Social (1430 cotizaciones de los años 1973 a 1978) y al Régimen Especial de Empleados de Hogar (1825 cotizaciones de los años 1978 a 1983), solicitó el 29 de noviembre de 1984 el subsidio de desempleo, habiendo cumplido cincuenta y cinco años y agotado las prestaciones básicas de desempleo. La solicitud le fue denegada por Resolución del Instituto Nacional de Empleo (INEM) de 18 de octubre de 1985, por no reunir los requisitos de cotización necesarios para acceder a la jubilación en un Régimen de la Seguridad Social que concediese protección a la contingencia de desempleo, según establece el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de abril, de protección por desempleo.

b) Interpuesta demanda contra esta Resolución, la demanda fue estimada por Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid, de 9 de marzo de 1987. Interpuesto recurso de suplicación contra esta Sentencia por el INEM, el recurso fue estimado por Sentencia del Tribunal Central de Trabajo (TCT) de 11 de septiembre de 1987.

3. Contra esta Sentencia se interpone recurso de amparo, por presunta vulneración del art. 14 de la Constitución (C.E.), en relación con el art. 9.3. vulneración que se imputa, en último término, al art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, el cual -se afirma-, al exigir para el acceso al subsidio de desempleo a los mayores de cincuenta y cinco años el reunir todos los requisitos salvo la edad para jubilarse como trabajador por cuenta ajena «en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social en los que se le reconozca el derecho a la prestación o subsidio de desempleo», no está desarrollando reglamentariamente el art. 13.2 de la Ley 31/1984, sino que lo está modificando, lesionando así el principio de jerarquía normativa. La Sentencia impugnada, por su parte -prosigue la demanda-, es discriminatoria, al excluir del subsidio de desempleo a los colectivos que en su Régimen de Seguridad Social no se prevé la prestación por desempleo, independientemente del estado de necesidad en que se encuentren, contradiciéndose así el art. 41 C.E., máxime teniendo en cuenta que la Ley 31/1984 no distingue entre colectivos o Regímenes de la Seguridad Social, sino que incluye expresamente a todos los trabajadores encuadrados en los Regímenes Especiales (art. 3.2). Finalmente, la demanda cita la STC 209/1987, la cual ha estimado el amparo en un supuesto -se dice- idéntico al presente. Por todo lo cual, se suplica que se otorgue el amparo solicitado.

4. Por providencia de 18 de abril de 1988, la Sección Cuarta (Sala Segunda) acordó admitir a trámite el recurso de amparo, requerir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al TCT y a la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid, a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran testimonio de las actuaciones y se emplazara por la Magistratura a quienes fueron parte en el procedimiento, con excepción de la recurrente en amparo, para que, si les interesara, se personaran en el proceso constitucional, y formar la pieza separada de suspensión para la sustanciación del correspondiente incidente.

5. En la pieza separada de suspensión, y tras recibirse las alegaciones del Ministerio Fiscal y de la solicitante de amparo, la Sala Segunda dictó Auto de 20 de julio de 1988, por el que se acordó acceder a la petición de suspensión formulada por la demandante.

6. Recibidas las actuaciones y personado el Abogado del Estado, por providencia de 12 de septiembre de 1988, la Sección Cuarta acordó tener por recibidas las actuaciones, tener por personado y parte al Abogado del Estado y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y recurrente en amparo, a fin de que, dentro del plazo común de veinte días, formulasen las alegaciones que estimaran pertinentes.

7. Con fecha 3 de octubre de 1988, la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Huerta Camarero, en nombre y representación de la recurrente, presentó su escrito de alegaciones, en el que ratifica la demanda de amparo.

8. Con fecha 8 de octubre de 1988, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones. En el mismo, tras relatar los antecedentes del caso, el Ministerio Fiscal señala que el presente recurso tiene por objeto un supuesto similar al resuelto por la STC 209/1987, de 22 de diciembre. Por lo que también ahora ha de otorgarse el amparo y declararse la nulidad de la Sentencia del TCT impugnada.

9. Con fecha 10 de octubre de 1988, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones. El escrito comienza por afirmar que el presente recurso de amparo es esencialmente idéntico al resultado por la STC 209/1987, que se pronunció precisamente sobre el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, esto es, el mismo precepto reglamentario cuya aplicación motivó en el caso la denegación del subsidio de desempleo. Tras reseñar la doctrina sentada por aquella Sentencia y calificar de indudable la competencia de este Tribunal para examinar la constitucionalidad de los Reglamentos, así como que un exceso reglamentario puede vulnerar la Constitución y en particular el principio de igualdad, el Abogado del Estado afirma, no obstante, que no todo exceso reglamentario creador de diferenciaciones es, por el hecho mismo de ser un exceso sobre la ley, contrario al principio de igualdad. Por el contrario, constatados la diferenciación y el exceso reglamentario, aquélla debe ser sometida al test de razonabilidad y proporcionabilidad, de manera que sólo será contraria al art. 14 C.E. si carece de justificación objetiva y razonable. Justificación que, en relación con el precepto reglamentario controvertido, la representación del Estado ofreció en el recurso resuelto por la STC 209/1987, a la que ahora el Abogado del Estado se remite, calificando de excesiva la interpretación que deduce la vulneración del art. 14 C.E. del solo hecho de que el reglamento sobrepase la habilitación legal. En el presente caso, el precepto reglamentario otorga relevancia a situaciones desiguales previas, teniendo una justificación objetiva y razonable, al ser coherente el requisito por aquel exigido con el fin de la norma legal: anticipar una prestación de jubilación o prolongar una situación de desempleo. Por todo lo cual, el Abogado del Estado suplica que se deniegue el amparo solicitado.

10. Por providencia de 23 de abril de 1990 se acordó señalar, para la deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 26 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante de amparo considera que la Sentencia impugnada ha lesionado el art. 14 C.E., puesto que, denegándole el subsidio de desempleo reclamado, habría resultado discrimada frente a otras personas que, por pertenecer a otros regímenes de la Seguridad Social, tienen derecho a subsidio, establecido por el art. 13.2 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, en favor de los trabajadores mayores de cincuenta y dos años (cincuenta y cinco con anterioridad a la reforma del precepto por obra del Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social) que reúnan determinados requisitos.

El art. 13.2 de la Ley 31/1984 establece que serán beneficiarios del subsidio por desempleo los trabajadores mayores de cincuenta y dos (antes cincuenta y cinco) años, aun cuando no tengan responsabilidades familiares, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en el art. 13.1 de dicha Ley, hayan cotizado por desempleo al menos durante seis a lo largo de su vida laboral -requisito éste introducido en la nueva redacción del precepto, sin que corresponda examinar aquí su repercusión sobre el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985- y acrediten que, en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder «a cualquier tipo de pensión por jubilación en el sistema de la Seguridad Social». No obstante, y supuestamente en desarrollo del precepto legal, el art. 7.3 del Real DecretO 625/1985 dispone que el aludido acceso a la jubilación ha de producirse, necesariamente, «en cualquiera de los regímenes de la Seguridad Social en los que se le reconozca el derecho a la prestación o subsidio de desempleo».

El precepto reglamentario excluye del subsidio, así, a quienes sólo pueden jubilarse en regímenes de la Seguridad Social que no tengan prevista la protección por desempleo, como es el caso de la demandante de amparo, que sólo puede jubilarse en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, el cual no tiene prevista la protección por desempleo. Y es esta exclusión la que precisamente debe ser examinada desde la perspectiva de su compatibilidad con el art. 14 C.E.

2. Como advierten unánimemente todas las partes del presente recurso, la cuestión que aquí se plantea es sustancialmente idéntica a la resuelta por la STC 209/1987, que estimó el recurso de amparo núm. 53/1987, promovido por el Defensor del Pueblo. En efecto, tanto en un caso como en otro, el (aquí la) solicitante del subsidio de desempleo vio denegada su solicitud por el único motivo de no cumplir el requisito especifico adicional establecido por el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985. Son de plena aplicación, por tanto, los razonamientos que entonces hizo el Tribunal, que, en síntesis, fueron los siguientes:

A) Aunque el control de legalidad de las normas reglamentarias es, en principio, competencia propia de los órganos del Poder Judicial, el resultado de tal control queda sometido a este Tribunal por esta vía del recurso de amparo, cuando a dicho resultado se imputa, como es aquí el caso, violación de alguno de los derechos fundamentales. En este caso, el Tribunal Constitucional puede examinar, desde la perspectiva de esos derechos, y en concreto desde la perspectiva del principio de igualdad, el juicio de legalidad llevado a cabo por el Juez ordinario, pues la ley que se toma como parámetro ha de ser interpretada conforme a la Constitución. El juicio de legalidad se entrecruza, así, con el juicio de constitucionalidad; a cuyo efecto, debe tenerse en cuenta que el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la ley, al menos de manera mediata, a través de una habilitación, y que, por tanto, el reglamento no puede excluir del goce de un derecho a quienes le ley no ha excluido, como ha recordado recientemente, citando las SSTC 209/1987, 47/1990, reafirmando dicha doctrina en el supuesto de que ni siquiera la ley haya previsto la posibilidad de que por vía reglamentaria el reglamento pueda eventualmente excluirles.

B) Por ello, si el art. 13.2 de la Ley 31/1984 no distingue entre unos y otros regímenes de la Seguridad Social a la hora de conceder el subsidio de desempleo para mayores de cincuenta y dos años, el reglamento que desarrollo dicha ley (Real Decreto 625/1985) no puede establecer exclusiones o diferencias entre dichos regímenes, pues son situaciones no diferenciadas por la ley. No puede exigir, concretamente, como no obstante hace en su art. 7.3, que la jubilación se haya de realizar en un régimen de la Seguridad Social que tenga prevista la protección por desempleo, pues la ley no establece esa diferencia de trato entre quienes se jubilan en un régimen u otro del Sistema. Se trata de un requisito contrario a la ley, por no estar previsto en la misma, y contrario a la Constitución, por establecer ilegalmente una diferencia no querida por el legislador.

C) Por todo ello, el art. 7.3 del Real Decreto 625/1985, que consagra una diferencia de trato contraria a la ley y al principio constitucional de igualdad, no puede aplicarse en contra de quien reúne los requisitos establecidos en la ley.

3. La aplicación de las anteriores premisas al presente caso conduce a entender igualmente aquí que la Sentencia del TCT impugnada, revocando la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid, no garantizó como hubiera debido hacer el principio constitucional de igualdad, en tanto que afirmó la conformidad con el ordenamiento de una resolución administrativa que deparó una diferencia de trato carente de todo fundamento legal y, por lo tanto, y en los términos expuestos, discriminatoria. Por lo que la solución no puede ser otra que la de otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia, reconocer el derecho de la recurrente al subsidio por desempleo establecido en el art. 13.2 de la Ley 31/1984, declarando la nulidad de la resolución del INEM de 18 de octubre de 1985 y de la Sentencia del TCT de 11 de septiembre de 1987, y la firmeza de la Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 8 de Madrid de 9 de marzo de 1987.

### 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 doña Juana Carrasco Esteban y, por consiguiente:

Declarar la nulidad del art. 7.3 1 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril («Boletín Oficial del Estado» de 7 de mayo), y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 11 de septiembre de 1987, quedando firme la Sentencia dictada por la Magistratura de Trabajo (actual Juzgado de lo Social) núm. 8 de Madrid de 9 de marzo de 1987.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de mil novecientos noventa.

(\*)1 Por ACT 210/1990, dictado con fecha 18 de mayo de 1990, que se publicará en el vol. XXVII de Jurisprudencia Constitucional, se accedió a la solicitud de aclaración interpuesta en el sentido de que la declaración de nulidad del art 7.3 del Real Decreto 625/1985 de 2 de abril se refiere exclusivamente a la expresión «en cualquiera de los Regímenes de Seguridad en los que se reconozca el derecho a la prestación o subsidio de desempleo» contenida en el párrafo primero, in fine, del precepto.