**STC 184/1993, de 31 de mayo de 1993**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 2.082/90 promovido por don Juan José Gómez Celis, representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremoechea Aramburu y asistido del Letrado don José Mate Basterrechea contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de mayo de 1990, dictada en autos sobre invalidez. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador don Eduardo Morales Price y asistido del Letrado don Luis López Moya. Ha sido ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado ante el Juzgado de Guardia el día 3 de agosto de 1990 -registrado en este Tribunal el día 8 siguiente- el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremoechea Aramburu, en nombre y representación de don Juan José Gómez Celis, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de mayo de 1990.

2. La demanda se basa, en síntesis, en los siguientes antecedentes:

a) El ahora recurrente, nacido el 2 de agosto de 1956 y de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por razón de su actividad profesional como vendedor-repartidor por cuenta propia, sufrió el 23 de diciembre de 1985 un accidente no laboral a raíz del cual inició un proceso de incapacidad laboral transitoria. La Dirección Provincial en Vizcaya del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) por Resolución de 12 de agosto de 1987, a propuesta de la Comisión de Evaluación de Incapacidades, le declaró afecto de una invalidez permanente en grado de incapacidad permanente total para la profesión habitual derivada de la contingencia de accidente no laboral, pero sin derecho a prestaciones económicas por no haber cumplido la edad de 45 años en el momento de la declaración de la incapacidad.

b) Agotada la vía administrativa previa (Resolución del INSS de 25 de septiembre de 1987), interpuso demanda ante los órganos de la jurisdicción social. La Magistratura Provincial de Trabajo núm. 3 de Vizcaya en Sentencia de 18 de marzo de 1988 estimó la pretensión reconociendo al demandante el derecho a percibir la pensión correspondiente. Para el juzgador el requisito de la edad de 45 años constituía una discriminación exclusivamente personal contraria al principio de igualdad.

Recurrida en suplicación por el INSS y la TGSS, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 8 de Mayo de 1990 estimó el recurso, revocó la resolución de instancia y absolvió a la parte demandada. Razonaba la Sala, siguiendo la precedente doctrina del Tribunal Central de Trabajo, que la exigencia de un límite cronológico a los trabajadores de este Régimen Especial de la Seguridad Social en situación de incapacidad permanente total para tener derecho a las prestaciones económicas no pugna con el art. 14 de la C.E. Entre este Régimen y el Régimen General concurren "... razones objetivas de disparidad, cuales son distintas manifestaciones de trabajo, cotizaciones y amplitud de cobertura de protección ...", que justifican la diferencia de tratamiento, máxime cuando la norma superior en sus arts. 9 y 103 impone un criterio estricto de legalidad en la aplicación de todo el ordenamiento.

3. La demanda de amparo se dirige contra esta última Sentencia porque viola el derecho a la no discriminación protegido por el art. 14 de la C.E. Se argumenta que un trabajador autónomo que ha cumplido sus obligaciones de cotización, reúne el período de carencia requerido y se encuentra en la misma situación patológica de invalidez derivada de accidente que un trabajador del Régimen General menor de 45 años, queda desprotegido sólo por una circunstancia personal ajena a sus obligaciones contributivas, pues debe presumirse una idéntica dificultad para hallar una profesión alternativa a la que había sido habitual hasta la sobreveniencia de la incapacidad. Por tanto, el párrafo segundo de los arts. 37 del Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, y 75 de la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1970 debe entenderse derogado por la Constitución.

Interesa, por ello, la nulidad de la Sentencia impugnada y el reconocimiento del derecho a la prestación económica correspondiente a la situación de invalidez que padece el recurrente.

4. La Sección Cuarta por providencia de 15 de octubre de 1990 acordó, en uso de lo dispuesto en el art. 50.5 de la LOTC, requerir a la parte recurrente para que en el plazo de diez días acreditara fehacientemente la fecha de notificación de la resolución que puso fin a la vía judicial previa.

Cumplimentado el requerimiento, la Sección por providencia de 26 de noviembre de 1990 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 por providencia de 14 de febrero de 1991 acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Procurador de los Tribunales don Eduardo Morales Price, en nombre y representación del INSS; acusar recibo al Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Social núm. 3 de Vizcaya 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 estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la LOTC.

5. La representación del recurrente reprodujo básicamente el contenido de su demanda.

6. La representación del INSS solicitó la desestimación del amparo porque la Sentencia impugnada no vulnera el art. 14 de la C.E. A su juicio, la cuestión objeto de debate versa sobre si en el momento de la petición de invalidez por parte del actor regía una legislación distinta de la vigente en la actualidad. Entonces el art. 75 de la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1970 exigía para que los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Autónomos pudieran causar derecho a la prestación de invalidez permanente total para la profesión habitual el cumplimiento de la edad de 45 años, requisito que el demandante no reunía. Las particularidades de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social arrancan de la propia Ley General de Seguridad Social, tienen su fundamento en la especialidad de cada Régimen y no pugnan con el derecho a la igualdad consagrado en el art. 14 de la C.E.

Ello no impide que la Seguridad Social evolucione a lo largo del tiempo, de acuerdo con las disponibilidades económicas, en un intento de llevar a cabo una universalización y uniformidad en la regulación de las prestaciones, con base en la propia voluntad del legislador y a fin de cumplimentar los mandatos del art. 41 de la C.E. En este sentido la regulación actual permite a los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Autónomos causar el derecho a las prestaciones de invalidez permanente total sin la exigencia de la edad de 45 años (Disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991, de 11 de enero). Su exposición de motivos destaca que tal modificación persigue equiparar la acción protectora del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos a la del Régimen General, dado el esfuerzo contributivo realizado en aquel Régimen. La exigencia, pues, en 1987 del requisito de los 45 años no supone una vulneración del principio de igualdad. El carácter peculiar y diferenciado del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en materia de prestaciones, afiliación, altas y bajas o cotización respecto del Régimen General o de otros Regímenes Especiales del sistema impide a efectos del art. 14 de la C.E. establecer el adecuado término de comparación para afirmar la existencia de una discriminación injustificada, tal como ha declarado la Sentencia en interés de Ley de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1990 y para supuestos análogos el Tribunal Constitucional desde su Sentencia de 24 de noviembre de 1987 hasta la de 14 de enero de 1989.

6. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó asimismo la denegación del amparo. Tras reseñar los antecedentes y fundamentación jurídica de la demanda, subraya que en multitud de ocasiones el Tribunal Constitucional se ha ocupado de la relación del Régimen General de la Seguridad Social y los Especiales desde la perspectiva del derecho de igualdad ante la ley, concluyendo que nuestro ordenamiento jurídico no contiene un criterio igualitario tan amplio en cuya virtud todos los trabajadores tengan derecho a obtener pensiones mediante el cumplimiento de los mismos o semejantes requisitos y, por tanto, el legislador puede regular de manera diversa las circunstancias determinantes del nacimiento de un derecho en los diferentes regímenes sucesivos de previsión social, entre otras razones porque contemplan situaciones no equiparables jurídicamente. En concreto, la peculiaridad de cada sector de la actividad, las circunstancias especiales de carácter personal, social y profesional y la inidentidad de supuestos en precedente relación laboral sirven de justificación objetiva y razonable para diversificar el tratamiento jurídico aplicable al Régimen General y al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (AATC 313/1988 y 241/1989, a propósito del art. 136.2 de la Ley General de Seguridad Social). Es más, el ATC 341/1989, enjuiciando un supuesto idéntico al presente, descartó la inconstitucionalidad del párrafo segundo del art. 75 de la O.M de 24 de septiembre de 1970, porque el baremo de la edad usado por la legislación de la Seguridad Social como elemento regulador de la concesión o denegación de derechos, no lesiona el principio de igualdad y, de otro lado, la menor dificultad de encontrar nuevo empleo para el autónomo de menos de 45 años justifica que se haya señalado ese tope a partir del cual se hacen efectivas las prestaciones. En definitiva, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia no lesionó derecho fundamental alguno al aplicar la legalidad ordinaria.

7. Por providencia de fecha 28 de mayo de 1.993 se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 31 del mismo mes.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Según el recurrente, la Sentencia de suplicación impugnada habría vulnerado el art. 14 de la Constitución al denegar a un trabajador autónomo el disfrute de las prestaciones económicas de la situación de incapacidad permanente total para la profesión habitual (derivada de accidente no laboral) por no tener cumplidos los 45 años de edad cuando se produjo el hecho causante de la prestación, en aplicación del párrafo segundo de los arts. 37 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, y 75 de la O.M. de 24 de septiembre del mismo año, referentes al Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, confirmando así la aplicación de estos preceptos que había hecho la Dirección Provincial del INSS y revocando la Sentencia de la Magistratura de Trabajo que sí había reconocido el derecho. Trátase, pues, de la aplicación (administrativa primero y jurisdiccional después) de unos preceptos reglamentarios que se reputan contrarios al principio de igualdad por establecer en el Régimen de los Trabajadores Autónomos para el reconocimiento de este derecho un requisito de edad inexistente en el Régimen General para los asalariados.

Frente a la alegación del recurrente de quedar desprotegido a causa de una circunstancia estrictamente personal y discriminado así respecto de los trabajadores del Régimen General, la resolución recurrida y las demás partes comparecidas sostienen en cambio que tal discriminación no existe, porque entre este Régimen Especial y el General de la eguridad Social se dan razones objetivas de disparidad que justifican la diferencia de tratamiento.

2. Ciertamente, este Tribunal ha insistido en esa afirmación. Así, la STC 173/1988, refiriéndose a doctrina reiterada, señala que "no puede alegarse discriminación como resultado de la comparación de Regímenes de la Seguridad Social distintos, dado que no son términos homogéneos y que las peculiaridades de cada sector de actividad y las diferencias entre trabajadores de unas y otras son muy claras" (cita entre otras, la STC 103/1984, fundamento jurídico 4º y los AATC 78/1984, 112/1984 y 987/1986). La articulación del sistema en un Régimen General y diversos Regímenes Especiales y sus diferencias normativas se justifican por las peculiaridades socio-económicas, laborales, productivas o de otra índole que concurren, aun cuando la legislación posterior tienda a conseguir la máxima homogeneidad con el Régimen General que permitan las disponibilidades financieras (según la STC 173/1988 y los AATC 78/1984, 112/1984, 123/1984, 460/1984, 94/1985, 552/1985, 590/1985, 987/1986, 1379/1987, 1015/1988 y 241/1989). Desde esta premisa el ATC 341/1989, enjuiciando un supuesto análogo al presente, declaró inadmisible el recurso por falta de contenido constitucional.

No obstante, la STC 39/1992 ha precisado que esta doctrina no puede aplicarse de manera automática a todos los supuestos de concurrencia de puntos dispares en distintos regímenes jurídicos, porque ello equivaldría a dejar al arbitrio del legislador o del Gobierno la eficacia del principio de igualdad en la Ley mediante el simple procedimiento de crear sistemas legales distintos justificando tratamientos diferentes, aunque no concurriesen otras razones sustantivas. Criterio que, sin desvirtuar el reiteradamente sentado por el Tribunal, permitirá excepcionalmente en algún caso singular trascender el mero aspecto formal de la diversidad de ordenamientos si la misma notoriamente carece en algun punto de diferencias reales objetivas que funden la distinción para fundamentar la razonabilidad y objetividad de la diferencia. Pero en estas hipótesis corresponde al demandante acreditar la falta de razonabilidad del trato desigual que denuncia, a diferencia de las discriminaciones producidas en el ámbito de un mismo régimen legal en las que incumbe a quien defiende su constitucionalidad ofrecer la existencia de una justificación objetiva y razonable.

3. Aunque la edad no figura entre las causas de discriminación expresamente enunciadas en el art. 14 de la C.E., puede encontrarse entre las circunstancias personales a las que genéricamente se refiere el inciso final del precepto (SSTC 75/1983, 31/1984 y 69/1991), y por ello podrá en algunos casos ser tomada en consideración por la norma o su intérprete cuando resulta relevante desde el punto de vista de la aplicación del principio de igualdad (STC 69/1991).

En materia de Seguridad Social puede la edad suponer un criterio de distinción que responda a razones objetivas y razonables. Y así hemos tenido ocasión de destacarlo en la STC 137/1987 a propósito del art. 136.2 de la LGSS: el incremento del veinte por cien para los pensionistas de incapacidad permanente total mayores de 55 años no entraña discriminación para quienes no alcanzan esa edad, sino una medida tendente a compensar las mayores dificultades que para encontrar otro empleo pueden tener los que la hayan cumplido.

Pero es distinto el caso aquí planteado, donde la edad constituye un requisito para adquirir el derecho a la prestación; debe, pues, esclarecerse si este requisito de edad mínima se opone al principio de igualdad cuando priva de aquel derecho al trabajador autónomo y no al asalariado, o si para ello existe un fundamento objetivo y razonable.

4. Al respecto sostiene el recurrente que, habiendo cumplido sus obligaciones contributivas y teniendo cubierto el reglamentario período de carencia, su situación patológica de invalidez es la misma que la de un trabajador del Régimen General menor de 45 años, pues debe presumirse en ambos una idéntica dificultad para hallar una profesión alternativa.

La consistencia del argumento no es desdeñable. En efecto, derivada la situación de invalidez de un riesgo común -accidente no laboral ajeno a los riesgos profesionales-, la diferencia en los requisitos para lograr la prestación de invalidez no puede fundarse en el hecho de que el trabajador por cuenta propia no preste servicios dentro del ámbito de organización y dirección de un empleador (art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores).

Tampoco justifica el trato diferencial la idea de que la incapacidad del trabajador autónomo menor de 45 años, dada la menor tensión de su trabajo y sus mayores posibilidades de ocupación residual, no tiene la misma repercusión que la del trabajador encuadrado en el Régimen General. En primer lugar, porque en el ordenamiento de la Seguridad Social los trabajadores por cuenta propia o autónomos de ciertos sectores productivos disfrutan idéntico tratamiento normativo que los encuadrados en el Régimen General en cuanto a las prestaciones económicas causadas por invalidez permanente proveniente de accidente no laboral. Este es el caso de los trabajadores del mar (arts. 36.2 del Decreto 2.864/1974, de 30 de agosto, y 75.4 del Decreto 1.867/1970, de 9 de julio) y de los agrarios (arts. 27.1 del Decreto 2.123/1971, de 23 de julio y 58.1 del Decreto 3.772/1972, de 23 de diciembre), y no puede afirmarse en abstracto que la incapacidad del trabajador autónomo de la industria o del sector servicios tenga una distinta relevancia.

En segundo lugar, la noción de incapacidad permanente total protegida en el Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos coincide con la establecida en el Régimen General (arts. 36.2 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto y 74.2 de la Orden de 24 de septiembre de 1970 en relación con los arts. 132 y ss. del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 30 de mayo de 1974). Como es sabido, el concepto y sus consecuencias no dependen sólo de la entidad objetiva de las lesiones permanentes, sino sobre todo de la capacidad para trabajar que conserva quien la sufre. Tanto si el afectado es trabajador autónomo como si es asalariado estará inhabilitado para realizar todas o las fundamentales tareas de su respectiva profesión y en relación a ellas presentan ambos una misma capacidad residual de trabajo, para lo cual es indiferente la edad del beneficiario. Cosa distinta sería que la situación de invalidez dependiera de la dificultad real para obtener una nueva ocupación, porque entonces deberían ponderarse otros factores incluso la edad, pero este criterio sólo rige en los supuestos de incapacidad permanente total cualificada.

5. Al margen ya de la distorsión que en el concepto técnico-jurídico de incapacidad permanente total provoca la introducción de un requisito de edad, conviene ahora subrayar que dentro del Régimen Especial de trabajadores autónomos (según los arts. 2.1 y 3 del Decreto 2.530/1970 y 1.1 de la Orden de 24 de septiembre de 1970) están comprendidos también quienes además de realizar su actividad sin sujeción a contrato de trabajo utilizan el servicio remunerado de otras personas y por tanto ostentan la titularidad de un establecimiento abierto al público. Desde esta perspectiva, aunque todo inválido permanente total está impedido para ejercer su profesión habitual, el trabajador autónomo siempre podría desempeñar las funciones inherentes a tal titularidad, circunstancia que acaso podría justificar el distinto tratamiento normativo respecto del trabajador por cuenta ajena.

Sin embargo, esta tesis tampoco es convincente. Según los arts. 3 a) del Decreto 2.530/1970 y 2.1 de la Orden de 24 de septiembre de 1970, este elemento distintivo no es decisivo puesto que, caso de que no se disponga de establecimiento propio (circunstancia no generalizada) la prestación de invalidez podría ser disfrutada igualmente por el trabajador que hubiera cumplido la edad reglamentaria. De otro lado, la pretendida mayor facilidad del trabajador autónomo para acceder a una ocupación alternativa pierde fuerza persuasiva cuando determinadas medidas legislativas incentivan las iniciativas de autoempleo por el trabajador asalariado (por ejemplo, el pago único de las prestaciones de desempleo o la sustitución de la pensión vitalicia de incapacidad por una indemnización a tanto alzado).

6. Con todo, la presencia de una misma situación de necesidad derivada de una contingencia invalidante 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 constriñen 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 (STC 103/1984 y 27/1988).

El cumplimiento de una determinada edad ha sido uno de los requisitos tradicionales para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social. De hecho inicialmente la exigencia de haber cumplido 45 años para disfrutar prestaciones económicas de incapacidad permanente total era común al Régimen General y al Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos. Que posteriormente el condicionante se suprima para el Régimen General (art. 11.2 de la Ley 24/1972, de 21 de junio) no genera sin más una discriminación constitucionalmente prohibida. Aunque existe una tendencia a la equiparación de los distintos Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo llevar a cabo la culminación de este proceso (aquí materializada a través de la Disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991, de 11 de enero), en el que el Tribunal Constitucional no debe interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable.

### 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 Juan José Gómez Celis.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Dada en Madrid, a treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y tres.