**STC 268/1993, de 20 de septiembre de 1993**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 1.165/90 promovido por doña Concepción Guerrero Sánchez, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida del Letrado don Angel Vargas Martín, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de febrero 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 Presidente don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado ante el Juzgado de Guardia el día 7 de mayo de 1990 -registrado en este Tribunal el día 9 siguiente- la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de doña Concepción Guerrero Sánchez, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de febrero de 1990.

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

a) La ahora recurrente, afiliada y de alta en el Régimen Especial de Seguridad Social de Empleados de Hogar, sufrió el 13 de noviembre de 1987 un accidente de trabajo, a raíz del cual inició un proceso de incapacidad laboral transitoria. La Dirección Provincial en Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, INSS) por Resolución de 30 de enero de 1989, a propuesta de la Comisión de Evaluación de Incapacidades, la declaró afecta de invalidez permanente en grado de incapacidad permanente total para la profesión habitual derivada de la contingencia de accidente, pero sin derecho a prestaciones económicas por no reunir el reglamentario período de carencia de sesenta mensualidades -únicamente acredita diecinueve-.

b) Agotada la vía administrativa previa (Resolución de 13 de abril de 1989), interpuso demanda ante los órganos de la jurisdicción social, que fue desestimada por el Juzgado de lo Social núm. 6 de Madrid en Sentencia de 21 de septiembre de 1989. Recurrida en suplicación, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 15 de febrero de 1990 desestimó el recurso.

Los órganos judiciales, tras propugnar la vigencia del art. 31 del Decreto 2.346/1969, de 25 de septiembre, con la consiguiente imposibilidad de entender suprimido el requisito de la carencia, razonaban que ello no suponía una discriminación proscrita por el art. 14 de la C.E.; puesto que no existe igualdad de situaciones. "Ni las cotizaciones son las mismas, ni las condiciones de objetivación de la propia contingencia son tampoco iguales en una empresa en el sentido tradicional del término que en un domicilio particular".

3. La demanda de amparo se dirige contra la referida Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid porque viola el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el art. 14 de la C.E. Argumenta, en síntesis, que carece de justificación objetiva y razonable la desigualdad de trato establecida frente a una situación contingencial idéntica -accidente de trabajo- entre el Régimen Especial de Empleados de Hogar y cualquier otro de los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, donde no se exige la cobertura de un previo período de carencia para acceder a las prestaciones económicas. La singularidad de la relación laboral al servicio del hogar familiar (STC 26/1984) acaso pueda justificar una regulación normativa específica del nacimiento y desarrollo del nexo contractual, pero no la diferente protección de la situación de necesidad generada por el accidente de trabajo con secuelas invalidantes de carácter permanente. En fin, no existe relación de proporcionalidad entre la medida empleada y la finalidad perseguida cuando el art. 41 de la C.E. garantiza una prestación suficiente ante la situación de necesidad.

Interesa, por ello, la nulidad de la Sentencia impugnada y que se reconozca el derecho a percibir la prestación económica de invalidez sin necesidad de período carencial.

4. La Sección Segunda por providencia de 5 de diciembre de 1990, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, sin perjuicio de lo que resulte de los antecedentes; tener por personada y parte a la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la recurrente y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, interesar de los órganos judiciales intervinientes la remisión de testimonio de las actuaciones, así como la práctica de los correspondientes emplazamientos.

La Sección por providencia de 4 de febrero de 1991 acordó tener por personado y parte al Procurador don Eduardo Morales Price, en nombre del INSS; acusar recibo al Tribunal Superior de Justicia de Madrid y al Juzgado de lo Social núm. 6 de dicha ciudad de las actuaciones remitidas, y dar vista de las mismas por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a los Procuradores Sra. Cañedo Vega y Sr. Morales Price para presentar las alegaciones que a su derecho convengan, conforme determina el art. 52 de la LOTC.

5. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó la denegación del amparo. Tras dar por reproducidos los antecedentes y reseñar la fundamentación jurídica de la demanda, señala que la cuestión relativa a la desigualdad derivada de la inclusión en los distintos Regímenes de la Seguridad Social ha sido abordada con harta frecuencia por el Tribunal Constitucional, 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 a la diferencia de trato (STC 114/1987 y AATC 250/1988, 313/1988 y 241/1989).

En el presente caso las resoluciones judiciales atendieron a dos variables para concluir que la aplicación del art. 31 del Decreto 2.346/1969 no lesiona el derecho de igualdad ante la Ley -las diferentes cotizaciones y las desiguales condiciones de objetivación de la propia contingencia- y estas razones no se separan en gran medida de las invocadas por la jurisprudencia constitucional antes mencionada. Una vez extraído del ordenamiento general de Seguridad Social el Régimen específico, nada se opone a que el legislador fije en cada caso concreto los requisitos para otorgar las prestaciones. El derecho fundamental no se resiente porque el legislador, en opción legítima basada en circunstancias de carácter personal, social, profesional y hasta de política legislativa, haya decidido mantener para los supuestos de invalidez, derivada o no de accidente, que afecta a los empleados del servicio doméstico un período previo de cotización. En definitiva, la peculiaridad de la relación laboral justifica la diversidad de tratamiento.

6. La representación de la recurrente insistió en las alegaciones vertidas en el escrito de demanda. Precisó que las Sentencias desestimatorias de su pretensión situaron el término de comparación en el Régimen General de la Seguridad Social, cuando se denunciaba una desigualdad de trato en relación con la contingencia de accidente de trabajo ante la que el art. 137.1 de la L.G.S.S. no exige período de carencia para acceder a las prestaciones económicas de invalidez permanente. La respuesta normativa tan diferente no guarda proporcionalidad desde la perspectiva de los arts. 1.1, 9.2 y 41 de la C.E., máxime teniendo en cuenta que el art. 2.2 del Estatuto de los Trabajadores también impone en las relaciones laborales de carácter especial el respeto de los derechos constitucionales básicos. Con independencia de la especialidad laboral de los empleados de hogar, éstos no dejan de tener un concepto general de trabajadores, tanto en su naturaleza jurídica como en el sentido real del término al tener que depender de su salario para procurarse la subsistencia. La diferente cotización deviene aquí irrelevante porque no se requiere período previo cotizado en la contingencia de accidente de trabajo. Establecidos los mismos conceptos de contingencias protegidas en ambos Regímenes de la Seguridad Social (art. 22.2 del Decreto 2.346/1969), no media ninguna diferencia razonable en cuanto a la objetivación de la invalidez ni al alcance de las lesiones entre otros trabajos habituales del Régimen General.

7. La representación del INSS solicitó asimismo la desestimación del amparo. A su juicio, de admitirse la tesis del demandante quebraría todo el fundamento jurídico y la razón de ser de la separación o distinción entre el Régimen General y los diversos Regímenes Especiales. La especialidad del trabajo de los empleados de hogar (STC 26/1984) ha de llevarse también al accidente de trabajo, pues su calificación resulta extremadamente difícil en el empleado interno y compleja en el empleado discontinuo para varios titulares, dada la existencia de una única relación asegurativa.

En el marco de una Seguridad Social profesional no cabe, en principio, apreciar una identidad de supuestos de hecho ante la existencia de una pluralidad de Regímenes que parte de las diversas características específicas de cada colectivo (art. 10 de la L.G.S.S.), con sus lógicas consecuencias en orden a la determinación de las aportaciones económicas y de la acción protectora. Se contemplan situaciones distintas que no se pueden alterar sin romper el sistema del Régimen Especial, ya que todo su entramado compuesto por su campo de aplicación, acción protectora y financiación, constituye una unidad que no se puede modificar sin que se quiebre todo el conjunto (SSTC 27/1988 y 56/1988).

En el Régimen Especial de Empleados de Hogar no se protege de forma especial el accidente, sino que sus arts. 22.3, 28.2 y 31 se limitan a declarar que en caso de accidente las prestaciones serán las mismas que otorguen el Régimen General por accidente no laboral y, por tanto, como la recurrente no reúne el período mínimo de carencia establecido en el art. 31 no le puede ser reconocida la prestación económica, sin que quepa aplicar por analogía una normativa distinta cuando existe una regulación concreta y específica para el caso enjuiciado.

8. Por providencia de 14 de septiembre de 1993 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 20 siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Con carácter previo, importa recordar que cuando se impugna en amparo constitucional una resolución judicial confirmatoria de otras, que han sido lógica y cronológicamente presupuesto de aquélla, han de considerarse también recurridas las precedentes decisiones confirmadas, aunque no lo hayan sido expresamente (por todas, STC 59/1993). Por tanto, si bien la demanda formalmente sólo se dirige contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de febrero de 1990, debe entenderse asimismo formulada contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 6 de Madrid de 21 de septiembre de 1989 y contra las Resoluciones de la Dirección Provincial en Madrid del INSS de 30 de enero y 13 de abril de 1989.

Con esta precisión el objeto del recurso se circunscribe a esclarecer si las decisiones impugnadas vulneraron el art. 14 de la C.E. al aplicar el art. 31 del Decreto 2.346/1969, de 25 de septiembre, regulador del Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio Doméstico, en cuya virtud para el otorgamiento de las prestaciones por invalidez será preciso tener acreditado, en la fecha en que se produjo el accidente determinante de la invalidez, un período mínimo de cotización de sesenta mensualidades durante los últimos diez años.

Frente a la alegación de la recurrente acerca de la irrazonable y desproporcionada desigualdad de trato que se establece ante una idéntica contingencia, las resoluciones judiciales y las demás partes comparecidas en el proceso arguyen que no es válida la comparación entre Regímenes de la Seguridad Social para concluir la existencia de una discriminación prohibida.

2. Ciertamente, constituye doctrina consolidada de este Tribunal que el art. 14 de la C.E. en principio no alcanza a corregir las desigualdades existentes entre los distintos Regímenes que integran la Seguridad Social. La articulación del sistema en un Régimen General y diversos Regímenes Especiales se justifica 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 (STC 173/1988 y AATC 78/1984, 112/1984, 123/1984, 460/1984, 94/1985. 552/1985, 590/1985, 987/1986, 1379/1987, 1015/1988, 241/1989 y 341/1989).

Sin embargo, las SSTC 39/1992 y 184/1993 han precisado que esta doctrina no puede aplicarse de manera automática a todos los supuestos de confluencia o concurrencia de regímenes jurídicos dispares, porque ello equivaldría a dejar al arbitrio del legislador o del Gobierno la eficacia del principio de igualdad, cuya aplicación podría verse excluida por el simple procedimiento de crear sistemas legales distintos que actuarían como justificación de tratamientos diferentes, aunque no concurriesen razones sustantivas que los legitimaran. Por consiguiente, debe irse más allá del dato puramente formal de la diversidad de ordenamientos jurídicos y comprobar si desde una perspectiva material esa diversidad responde a diferencias reales que, por ser objetivas, razonables y congruentes, constituyen suficiente justificación del tratamiento desigual, si bien en estas hipótesis la aplicación del principio de igualdad presenta la peculiaridad de sufrir una especie de inversión en la carga alegatoria, pues corresponde al demandante acreditar la falta de razonabilidad del trato desigualitario que denuncia, a diferencia de las discriminaciones producidas en el ámbito de un mismo régimen legal en que incumbe a quien defiende su constitucionalidad ofrecer la existencia de una justificación objetiva y razonable. Este análisis resulta insoslayable si se piensa, además, que la fragmentación del sistema en Regímenes es una de las causas fundamentales de la desigualdad en su acción protectora.

3. Desde esta premisa y al objeto de verificar la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas, es ineludible referirse previamente a la normativa del Decreto 2.346/1969 involucrada en el litigio. El Régimen Especial cubre las contingencias y concede las prestaciones que el Decreto establece (art. 22.1), aunque respecto del concepto de contingencias protegidas y de la amplitud, términos y condiciones de las correspondientes prestaciones remite al Régimen General, salvo en lo específicamente preceptuado en el Decreto y disposiciones de aplicación y desarrollo (arts. 22.2 y 28.2). En caso de accidente las prestaciones serán las mismas que otorgue el Régimen General por accidente no laboral (art. 22.3) y si determina invalidez será preciso acreditar en la fecha en que se produjo el accidente un período mínimo de cotización de sesenta mensualidades durante los últimos diez años (art. 31).

La acción protectora no distingue, pues, entre riesgos comunes y profesionales y plasma un diseño jurídico análogo al de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, acorde con la tradicional exclusión del servicio doméstico del ordenamiento jurídico laboral entonces vigente (art. 2 c] de la Ley de Contrato de Trabajo) y de las normas relativas a accidentes de trabajo (art. 8 c] del Texto Refundido de la legislación de accidentes de trabajo y art. 12 de su Reglamento). Ahora bien, conceptuado posteriormente el trabajo al servicio del hogar familiar como relación laboral de carácter especial (art. 3 de la Ley de Relaciones Laborales y 2.1 b] del Estatuto de los Trabajadores), debemos interrogarnos si pugna con el art. 14 de la C.E. la pervivencia de tal falta de protección específica.

4. La justificación de la diversidad de tratamiento normativo puede encontrarse, en primer lugar, en la incuestiona ble singularidad del trabajo al servicio del hogar familiar (STC 26/1984), que explica su consideración como relación laboral de carácter especial con régimen jurídico peculiar en el R.D. 1.424/1985, de 1 de agosto.

Esa caracterización explica la opción normativa de inaplicación de las reglas en materia de accidentes de trabajo establecidas en otros Regímenes de Seguridad Social, otorgando protección a esta contingencia en iguales condiciones que otras contingencias no profesionales. Así, el R.D. 1.424/1985, al introducir una regulación de la jornada, los períodos de presencia y los descansos, reconoció la especial configuración del tiempo y lugar del trabajo, criterios de enorme relevancia en la propia apreciación de un suceso como accidente laboral, conforme al art. 84.1 de la L.G.S.S.; aunque ello sólo plantee hipótesis de difícil solución jurídica, sí es indicativo de la expresa opción posconstitucional por una configuración distinta de tales elementos respecto a la relación laboral ordinaria y de la existencia de un sustrato material diverso en los supuestos comparados. Desde esta perspectiva se entiende la alegación del INSS de la extrema dificultad para calificar la eventual lesión como accidente laboral o no, por la complejidad y difusa determinación de los factores de tiempo y lugar del trabajo.

No cabe olvidar, por otro lado, que el factor riesgo profesional no constituye un criterio reductivo de la tutela asistencial, pues tal tipo de riesgos y la situación de necesidad (incapacidad en el caso) que genere son objeto de protección, en las mismas condiciones que cuando median otros riesgos, dando así satisfacción al remedio de tales situaciones que el art. 41 C.E. señala como objetivo primordial del modelo constitucional.

En esta linea, debe admitirse la diversidad de condiciones de objetivación de la contingencia en una relación común que en el trabajo al servicio del hogar familiar, a lo que se añade que la prevención de conductas con riesgo de fraude es una de las legítimas finalidades del legislador de Seguridad Social (STC 189/1987), si tal sentido fuera el de la norma cuestionada.

5. En definitiva, la desigualdad objeto de la queja es no la exclusión de la cobertura del accidente laboral, sino la exigencia de un requisito de cotización, para la incapacidad derivada de accidente de trabajo, requisito igual al de tal incapacidad originada por otros riesgos en el Régimen, pero adicional respecto a la normativa de otros Regímenes.

Sin necesidad de precisar si el modelo constitucional de Seguridad Social debe ser tendencialmente universal, aun sin excluir la opción legal por criterios contributivos ligados a las disponibilidades y previsiones de los poderes públicos, lo relevante en el juicio de igualdad que nos ocupa es que no cabe comparar aisladamente el marco jurídico de prestaciones de distintos Regímenes, olvidando otros aspectos propios de las características contributivas de algunas instituciones y su coexistencia normativa con rasgos de tipo asistencial.

Así, no hay que olvidar que nos venimos refiriendo a los requisitos para una prestación de incapacidad permanente en su modalidad contributiva, tal como ha quedado configurado todo el Sistema tras la ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas, al introducir éstas y, justamente, la de invalidez permanente en su modalidad no contributiva, cuyo devengo puede corresponder a la actora y respecto de la cual ninguna exigencia de cotización previa existe.

Si se trata, por tanto, de 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/o la cuantía de la prestación esté en función de la existencia e importe de las cotizaciones previas. Al respecto, no puede silenciarse el dato de que en el Régimen Especial para el Servicio Doméstico no hay cotización por accidentes de trabajo, a diferencia del Régimen General. Mientras en éste a la base de cotización se aplica unos porcentajes para contingencias comunes, distribuyéndose la obligación de cotizar entre empleador y empleado, y otros para contingencias profesionales exclusivamente a cargo del empresario, en la forma detallada que regula la compleja normativa al respecto, en el Régimen para el Servicio Doméstico a la base de cotización se aplica un único porcentaje, inferior al Régimen General, sin que exista previsiones normativas semejantes a las que en el Régimen General existen para cotización por accidentes de trabajo.

En estos términos, la falta de esa cotización adicional por accidentes de trabajo no es causa irrazonable ni desproporcionada para que en el Régimen Especial que se examina la prestación de invalidez en su modalidad contributiva se haga depender de un período previo de cotización, buscando cierto equilibrio económico del Régimen, garantizado en el Régimen General por una cotización adicional aquí inexistente. No puede negarse al legislador la posibilidad de prever tal configuración, sin perjuicio de que constituya un desideratum la equiparación de acción protectora, que no es, sin embargo, un imperativo constitucional en la cuestión examinada.

Por todo ello, procede desestimar el recurso de amparo.

### 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 doña Concepción Guerrero Sánchez.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Dada en Madrid, a veinte de septiembre de mil novecientos noventa y tres.