

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado y, en consecuencia,

1.º Declarar que la recurrente ha sido discriminada en razón de su edad.

11643

Sala Segunda. Sentencia 70/1991, de 8 de abril. Recursos de amparo 1.386/1988 y 1.545/1989 (acumulados). Contra Sentencias del Tribunal Supremo recaídas en recursos contencioso-administrativos impugnatorios de los Reales Decretos 1/1985, de 5 de enero, sobre cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial, Formación Profesional y Fondo de Solidaridad para el Empleo en 1985, y 46/1984, de 4 de enero, sobre cotizaciones en 1984. Supuesta vulneración del principio de igualdad y del derecho a la tutela judicial efectiva.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados núms. 1.286/1988 y 1.545/1989, interpuestos por don Eduardo Rodríguez González, en su propio nombre y derecho. Han sido partes el Abogado del Estado, Fomento del Trabajo Nacional y el Consejo General de Colegios Oficiales de Agentes Comerciales y ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, Presidente de la Sala, quien expresa el parecer de la misma.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de julio de 1988, don Eduardo Rodríguez González, Abogado, interpuso, en su propio nombre, recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1988. Correspondió a este recurso de amparo el número de registro 1.386/1988.

2. Los hechos que dieron lugar a la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente interpuso el 19 de enero de 1985 recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1/1985, de 5 de enero, sobre cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial, Formación Profesional y Fondo de Solidaridad para el Empleo en 1985.

b) Seguida la oportuna tramitación, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dictó Sentencia de 19 de abril de 1988 en la que se desestimaba el citado recurso.

3. La demanda de amparo se dirige contra esta Sentencia, alegando infracción de los derechos fundamentales de los arts. 24.1 y 14 C.E.:

a) Entiende el recurrente que la Sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que no resolvió una alegación realizada en el recurso contencioso y que se refería precisamente al posible carácter discriminatorio del Real Decreto 1/1985.

b) Por otra parte, el Real Decreto 1/1985 resulta ilegal al no respetar las Leyes que desde 1972 han tendido a equiparar la base de cotización a la Seguridad Social con el salario realmente percibido, con la sola existencia de un tope máximo y otro mínimo para la base de cotización (arts. 73 y 74 LGSS). Sin que frente a ello pueda argumentarse, como hace el Tribunal Supremo, la remisión al reglamento realizada por la Disposición final tercera del Real Decreto-ley 36/1978, pues la misma resultaría contraria a los arts. 31.3, 86.1 y 133.1 C.E.

c) En todo caso, la existencia de distintas bases máximas y mínimas de cotización para los diferentes grupos de trabajadores resulta contraria al art. 14 C.E. al establecer una discriminación entre éstos en razón de su categoría profesional. Los trabajadores encuadrados en grupos de

2.º Anular la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de San Sebastián el 17 de mayo de 1988.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictar Sentencia a fin de que se dicte una nueva en la que se preserve el derecho de la recurrente a la aplicación igual de la Ley.

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

Dada en Madrid, a ocho de abril de mil novecientos noventa y uno.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Firmados y rubricados.

cotización distintos cotizan en cuantía diferente a idéntico salario e incluso puede cotizar más quien menos salario percibe efectivamente —como acredita el recurrente poniendo sencillos ejemplos aritméticos—. Ello, aparte del trato desigual que produce de forma directa en la parte de cotización que corresponde al trabajador, puede generar una discriminación indirecta en materia de empleo al disminuir las posibilidades de empleo de los trabajadores más cualificados —que generan mayores costes sociales a las empresas—. Sin que, en fin, las desigualdades aludidas se vean compensadas en el terreno de las prestaciones —al existir determinadas prestaciones cuya cuantía máxima es inferior a la base máxima y otras, que son independientes de la base de cotización.

4. La Sección Segunda, en providencia de 19 de diciembre de 1988, acordó admitir a trámite el recurso de amparo, interesando del Tribunal Supremo la remisión de certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones y la práctica de los emplazamientos procedentes. Con posterioridad, por providencia de 30 de enero de 1989, la referida Sección concedió, en aplicación del art. 52 LOTC, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal plazo común de veinte días para que pudiesen formular las alegaciones que estimasen pertinentes.

5. Comparecido el recurrente, reitera las alegaciones realizadas en la demanda de amparo, con indicación de alguna norma adicional en materia de límites de prestaciones.

Para el Abogado del Estado, sin perjuicio de que la existencia de una escala que distinga grupos de cotización en razón de la categoría profesional pueda justificarse de una manera razonable sobre la base del carácter no contractual del sistema de Seguridad Social, la inexistencia de legitimación ha de conducir necesariamente a la desestimación del recurso. La falta de legitimación deriva, a su juicio, de una doble circunstancia. De un lado, el recurrente no experimenta perjuicio alguno por la existencia de la escala de cotizaciones al encontrarse por su categoría comprendido en el grupo I, al que corresponde como máxima la base de máxima cotización. En realidad, el único perjuicio que puede experimentar deriva de la propia existencia de esta base máxima, pero el mismo no origina lesión de derecho fundamental alguno. De otro lado, la pretensión ejercitada no afecta a la esfera jurídica del actor, puesto que, para restablecer la presunta discriminación, no habría que modificar su base máxima, sino precisamente la de otros trabajadores que no actúan en el presente proceso.

6. El Ministerio Fiscal interesa también la desestimación del presunto recurso de amparo. Afirma, de un lado, que no se ha producido lesión del art. 24.1 C.E. Aunque el Tribunal Supremo no ha mencionado expresamente el alegado art. 14 C.E. en sus fundamentos jurídicos, de ello no se sigue la existencia de incongruencia omisiva constitucionalmente relevante toda vez que, del conjunto de la fundamentación, se deduce que el órgano judicial ha dado respuesta suficiente al trato distinto denunciado por el actor. En todo caso, aun cuando esta idea no se admitiera, no podría olvidarse que la incongruencia es una de las causas que dan lugar al recurso extraordinario de revisión (art. 102 L.J.C.A.), lo que conduciría a la desestimación por falta de agotamiento [art. 441.1. a), LOTC].

Por otra parte, dado que sólo la desigualdad desprovista de fundamentación objetiva y razonable genera discriminación, hay que excluir la existencia de la lesión del art. 14 C.E. El carácter contributivo del sistema de Seguridad Social hace que el criterio de progresividad resulte aplicable. lo que justifica las diferencias en la cotización.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de julio de 1989, don Eduardo Rodríguez González interpuso nuevo recurso de amparo —al que correspondió el número de registro 1.545/1989— contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1989, recaída en recursos contencioso-administrativos núms. 408.692 y acumulados sobre impugnación del Real Decreto 46/1984, de 4 de enero, sobre cotizaciones en 1984. La demanda de amparo se fundamenta en antecedentes similares a los descritos en el ordinal segundo de los de esta Sentencia. Se invocan también infracciones de los arts. 24.1 y 14 C.E., análogas a las descritas en el antecedente tercero de esta Sentencia.

8. La Sección Segunda, en providencia de 13 de noviembre de 1989, acordó admitir a trámite este recurso de amparo e interesar del Tribunal Supremo la remisión de testimonio de las actuaciones, así como la práctica de los emplazamientos pertinentes. Por providencia de 15 de enero de 1990, la referida Sección acordó tener por personados al Abogado del Estado, a Fomento del Trabajo Nacional y al Consejo General de Colegios Oficiales de Agentes Comerciales. Se acordó, asimismo, dar vista de las actuaciones a las partes personadas para que alegasen lo que tuviesen por conveniente.

9. El recurrente no realiza alegaciones. Por su parte, el Consejo General de Colegios Oficiales de Agentes Comerciales afirma que el Real Decreto 46/1984 resulta contrario al principio de igualdad en cuanto establece que, en el Régimen Especial de Representantes de Comercio, hay que cotizar por el mismo tipo que en el Régimen General (art. 10) cuando la acción protectora que uno y otro dispensan es sensiblemente distinta respecto de las prestaciones existentes, su cuantía y su gestión. Ciertamente, estas desigualdades han desaparecido desde la integración del Régimen de Representantes en el General (O. M. de 20 de julio de 1987), pero han existido con anterioridad, por lo que procede la estimación del recurso de amparo.

Fomento del Trabajo Nacional afirma también que el Real Decreto 46/1984 resulta contrario al principio de igualdad en la medida en que los trabajadores comprendidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos quedan obligados a cotizar por el mismo porcentaje que los del Régimen General (art. 9) y, sin embargo, reciben un nivel de protección sensiblemente inferior a éstos.

10. El Abogado del Estado, por el contrario, se opone a la estimación del recurso 1.545/89. De un lado, afirma que no puede imputarse al Tribunal Supremo lesión del art. 24.1 C.E., toda vez que, aunque sea de forma implícita, la Sentencia ha dado respuesta a la alegación del art. 14 C.E. rechazada por el recurrente. De otro, no son admisibles las denunciadas vulneraciones del art. 14 C.E. En primer término, la afirmación de que la mayor cotización de las categorías superiores implican mayores dificultades en el acceso al empleo es una «hipótesis abstracta e indemostrada» que olvida que las empresas seleccionan también su personal con arreglo a criterios de cualificación profesional. En segundo lugar, no es cierto que exista discriminación en relación con las prestaciones, pues éstas se determinan en función de las bases de cotización, no siendo irrazonable que, en un sistema no contractual como el de la Seguridad Social, éstas sean distintas en razón a la clasificación. Recuerda, en fin, el Abogado del Estado que, según las SSTC 167/1986 y 193/1987 y el ATC 284/1984, el recurso de amparo no está previsto para la impugnación abstracta de disposiciones generales, sino para la reparación de lesiones concretas de los derechos fundamentales que, en este caso, no existen.

El Ministerio Fiscal reitera las alegaciones que hizo en el recurso de amparo 1.386/88 —y que han sido resumidas en el antecedente 6.º de esta Sentencia.

11. Tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado señalaron en sus alegaciones la estrecha conexión existente entre el recurso núm. 1.545/89 y el anterior 1.386/88, por lo que interesaron su acumulación. En consecuencia, la Sección Segunda, en providencia de 5 de febrero de 1990, concedió plazo de cinco días a las partes para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la acumulación de estos dos recursos de amparo. Tras ello, la Sala Primera dictó Auto de 26 de marzo de 1990 en el que se acordaba la acumulación del recurso 1.545/1989 al 1.386/1988 que se tramitaba ante la Segunda.

12. Por providencia de 4 de febrero de 1991, la Sala Segunda fijó para deliberación y fallo de los recursos acumulados núms. 1.386/1988 y 1.545/1989 el día 8 de abril siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los recursos de amparo acumulados núms. 1.386/1988 y 1.545/1989 plantean dos problemas idénticos. De un lado, el de determinar si, como afirma el actor, los preceptos de los Reales Decretos 46/1984 y 1/1985 que establecen distintas bases máximas y mínimas de cotización por contingencias comunes para diferentes grupos de trabajadores en atención a su categoría profesional son contrarios al art. 14 C.E. De otro, el de saber si las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1989 y 19 de abril de 1988, que resolvieron los recursos contencioso-administrativos interpuestos por el ahora recurrente contra los citados Reales Decretos, se ajustan o no a las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva.

Antes de entrar en la resolución de estas dos cuestiones es preciso hacer dos advertencias de orden metodológico. En primer término, conviene resaltar la evidente analogía existente tanto entre las disposiciones de los citados Reales Decretos que, a juicio del recurrente, resultan contrarios al principio de igualdad, como entre las dos Sentencias del Tribunal Supremo a las que se imputa infracción del art. 24.1 C.E. Es esta analogía la que ha permitido la acumulación de estos dos recursos de amparo y que permitirá también que los problemas enunciados puedan ser tratados conjuntamente, sin estar continuamente distinguiendo entre los dos Decretos y las dos Sentencias impugnadas.

En segundo lugar hay que hacer una precisión en cuanto al orden en que han de ser tratadas ambas cuestiones. Aunque el origen de este recurso se encuentra en la impugnación por discriminatorios de los Reales Decretos de cotización de los años 1984 y 1985, parece claro que hay que tratar primero la vulneración del art. 24.1 C.E. imputada a las Sentencias recaídas en los recursos contencioso-administrativos. En efecto, si las Sentencias impugnadas fueran contrarias al art. 24.1 C.E. por no haberse pronunciado sobre una de las alegaciones del recurrente, habría que anularlas. Y, entonces, el carácter subsidiario del amparo impediría a este Tribunal pronunciarse sobre la infracción del principio de igualdad imputada a los Reales Decretos en tanto el Tribunal Supremo no emitiera Sentencias ajustadas a las exigencias de la tutela judicial efectiva.

2. Hechas estas aclaraciones, podemos entrar a resolver el primer problema que plantean los recursos de amparo. Afirma el recurrente que las Sentencias del Tribunal Supremo impugnadas vulneran su derecho a la tutela judicial efectiva al no haber estudiado la alegación del art. 14 C.E. realizada en las demandas para admitirla o rechazarla. Sin embargo, y sin perjuicio de la posible causa de inadmisibilidad respecto de esta cuestión pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, no es posible entender que las Sentencias impugnadas sean contrarias al art. 24.1 C.E. Es cierto que en las demandas contencioso-administrativas el recurrente hizo referencia a que los Decretos de cotizaciones de 1984 y 1985, al establecer bases máximas y mínimas distintas por categorías, podía discriminar a los trabajadores, vulnerando el art. 14 de la Constitución —alegación que fue detallada en los escritos de conclusiones—. Y también que las Sentencias impugnadas ni recogen esta invocación ni razonan expresamente sobre ella. Pero de estas dos circunstancias no se sigue la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva denunciada por el recurrente.

Desde luego, la falta de razonamiento denunciada no puede ser relevante en el terreno de la incongruencia omisiva en cuanto que las Sentencias del Tribunal Supremo que desestiman los recursos contencioso-administrativos resultan perfectamente congruentes con las pretensiones de anulación deducidas por el recurrente en las correspondientes demandas. En consecuencia, los hechos denunciados por el recurrente sólo pueden ser trascendentes en relación con los requisitos de motivación que el art. 24.1 C.E. impone a las resoluciones judiciales. Sin embargo, en este plano de reflexión, el hecho de que el T.S. no mencione el art. 14 C.E. ni el principio de igualdad ha de considerarse irrelevante, pues las citadas exigencias no imponen que la motivación de las resoluciones judiciales se extienda a la consideración minuciosa de todos y cada uno de los argumentos jurídicos esgrimidos por las partes en apoyo de sus pretensiones y, sobre todo, la argumentación utilizada en la motivación de ambas Sentencias evidencia que el T.S. ha tenido en consideración el alegato del recurrente sobre la posible desigualdad que las normas impugnadas originan.

3. Una vez excluido que las Sentencias impugnadas resulten contrarias al art. 24.1 C.E., es preciso entrar a considerar el segundo problema relativo al posible carácter discriminatorio de los Reales Decretos de cotización de los años 1984 y 1985. Ahora bien, antes de abordarlo frontalmente es preciso determinar cuáles de las alegaciones, que en relación con la posible infracción del art. 14 C.E. se han realizado a lo largo del procedimiento, son susceptibles de ser consideradas. Esta cuestión se suscita dado que sólo don Eduardo Rodríguez González presentó demanda de amparo en los dos procedimientos, denunciando exclusivamente el carácter discriminatorio de los arts. 5 Real Decreto 46/1984 y 5 Real Decreto 1/1985. Sin embargo, en el recurso de amparo 1.545/1989 comparecieron también, en el trámite del art. 52.1 LOTC, el Consejo General de Colegios Oficiales de Agentes Comerciales y Fomento del Trabajo Nacional. Estas Organizaciones, emplazadas por el Tribunal Supremo en atención a que fueron partes en el procedimiento que dio lugar a la Sentencia de 12 de junio de 1989, tras la acumulación de diversas impugnaciones contra el Real Decreto 46/1984, afirman el carácter discriminatorio de otros preceptos del Decreto de cotizaciones para 1984. En concreto, el Consejo General de Colegios Oficiales de Agentes Comerciales denuncia el posible carácter discriminatorio de la disposición que asimila la cuantía de las cotizaciones en el Régimen General y en el Especial de representantes de comercio (art. 10 Real Decreto 46/1984) y Fomento del Trabajo Nacional desarrolla similares argumentos respecto del art. 9 Real Decreto 46/1984 —que establece el mismo porcentaje de cotización en el Régimen General y en el de trabajadores autónomos—. El fundamento en que se apoyan estas alegaciones es sustancialmente el mismo: la idea de que, a igualdad de cotización, la Seguridad Social dispensa menores prestaciones a las personas incluidas en los Regímenes Especiales.

Ahora bien, es claro que estas alegaciones no pueden ser tomadas en consideración por este Tribunal. En efecto, tanto Fomento del Trabajo Nacional como el Consejo General de Colegios Oficiales de Agentes Comerciales, introducen, por la vía de las alegaciones del art. 52 LOTC, una pretensión de amparo con sustantividad propia que nada tiene que ver con la que fue formulada por el recurrente, relativa exclusivamente a la posible discriminación dentro del Régimen General. Desde este punto de vista, resulta evidente que estas pretensiones autónomas han sido deducidas extemporáneamente. Si las Organizaciones citadas desea-

ban obtener un pronunciamiento de este Tribunal sobre la presunta lesión del derecho a la igualdad de las personas que representan, debieron haber interpuesto demanda de amparo dentro del plazo establecido en el art. 44.2 LOTC, sin que esta exigencia pueda ser subsanada en modo alguno a través de las alegaciones previstas en el art. 52 LOTC (STC 66/1989). Queda, con ello, claro que la única infracción del principio de igualdad que puede ser examinada en esta Sentencia es la alegada por quien interpuso efectivamente la demanda de amparo, don Eduardo Rodríguez González. Y, en consecuencia, sólo será objeto de razonamiento la cuestión de si los Reales Decretos 46/1984 y 1/1985, al establecer, respecto de las contingencias comunes, bases de cotización máximas y mínimas en razón de la categoría profesional, contradicen o no el art. 14 C.E.

4. No obstante, será preciso todavía resolver con carácter previo dos objeciones sobre la admisibilidad de los recursos suscitados por el Abogado del Estado en distintos momentos de la tramitación. En primer lugar, el Abogado del Estado pone de manifiesto, en las alegaciones realizadas con motivo del recurso de amparo 1.545/1989, que, según la jurisprudencia de este Tribunal, el recurso de amparo no es cauce adecuado para la impugnación de disposiciones generales de carácter reglamentario. Aun siendo sustancialmente cierta esta afirmación no lo es menos que ha de tenerse sin perjuicio de la defensa de la integridad de los derechos fundamentales que constitucionalmente corresponde a este Tribunal a través del recurso de amparo. Idea que permite perfectamente abordar por medio del citado cauce procesal cuestiones de este tipo cuando sea precisamente de la disposición impugnada de la que derive directamente la presunta lesión del derecho fundamental. De hecho, en supuestos que guardan cierta proximidad con el que ahora se resuelve, este Tribunal ha entrado en el fondo (STC 31/1984).

En todo caso, la objeción del Abogado del Estado tiene, en este supuesto, una importante virtualidad, pues pone de manifiesto que el recurso de amparo sólo permite examinar eventuales lesiones de un derecho fundamental. Ello permite excluir de la consideración de este Tribunal todas las alegaciones que el recurrente realiza para demostrar la infracción de principio de legalidad por los preceptos impugnados, pues habiendo sido ya resuelta esta cuestión en las Sentencias impugnadas por el órgano competente de la Jurisdicción ordinaria, nada puede decir sobre ella este Tribunal en cuanto tal infracción, aun si existiera, en nada ha afectado a los derechos fundamentales que en esta vía se han hecho valer.

5. En segundo término, afirma el Abogado del Estado en las alegaciones del recurso de amparo 1.386/1988 que el recurrente carece de legitimación para sostener la pretensión por cuanto que ni experimenta perjuicio alguno por la existencia de bases de cotización diferenciadas ni la estimación de la pretensión incide en modo alguno en su esfera jurídica. Sin embargo, tampoco esta objeción puede ser estimada. De un lado, porque, una vez constatado que el recurrente, como trabajador por cuenta ajena, se encuentra entre los afectados por los Reales Decretos impugnados, habrá que reconocerle un interés legítimo en los presentes recursos de amparo (STC 25/1989). De otro, y sobre todo, porque la discriminación denunciada por el recurrente se basa precisamente en que las normas impugnadas posibilitan que las personas que, como él, se encuentran incluidas en el grupo I, paguen más cuotas que otras a igualdad de salario. De este modo, la existencia o no de interés legítimo sólo puede determinarse una vez que se haya estudiado la alegación de fondo. En efecto, si el recurrente está siendo discriminado por pagar mayores cuotas que otras personas es claro que tiene interés suficiente para sostener los presentes recursos de amparo, intentando que a través de ello se restablezca la igualdad con quienes las pagan menores. No es posible, en consecuencia, aceptar la afirmación del Abogado del Estado sin haber previamente resuelto el problema de fondo.

6. Una vez resueltos todos los problemas procesales que plantea la alegación del art. 14 C.E. realizada en las demandas de amparo, será preciso analizar si existe o no la discriminación denunciada. Según el recurrente, ésta se produce por la aparición en los Decretos de cotización para 1984 y 1985 -y en los anteriores y posteriores a estos años- de una diferenciación en atención a las categorías profesionales. En efecto, ambos Decretos (art. 4) establecen que «la base de cotización para todas las contingencias y situaciones protegidas vendrá determinada, de conformidad con lo establecido en el art. 73 de la Ley General de la Seguridad Social, por las retribuciones salariales que con carácter mensual perciba el trabajador, así como por aquellas otras de devengo superior que también perciba». Es, pues, el salario real el que, en principio, determina la base de cotización. Sin embargo, en el art. 5, ambos Decretos establecen que «la cotización para todas las contingencias y situaciones protegidas por el Régimen General de la Seguridad Social, exceptuada la de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, estará limitada para cada grupo de categorías profesionales por las bases mínimas y máximas» que se establecen en el cuadro de cotización adjunto. Y en éste se distinguen doce grupos distintos de cotización configurados, cada uno de ellos, por una base máxima y mínima. De este modo, la cotización por contingencias comunes no se determina siempre

por el salario realmente percibido por el trabajador. Cuando el salario real sea inferior a la base mínima se cotizará por ésta y, sobre todo, cuando sea superior a la base máxima, se cotizará por esta última; sólo cuando las percepciones salariales se encuentren comprendidas entre ambas, la base de cotización coincidirá plenamente con el salario real.

Pues bien, a juicio del actor, la existencia de bases máximas y mínimas de cotización no sólo es ilegal -tema en el que, como ya hemos advertido, no podemos entrar-, sino que, además, resulta contraria al art. 14 C.E. En efecto, la existencia de bases máximas supone que, a igualdad de salarios, los trabajadores incluidos en el grupo superior deban ingresar mayores cuotas que los incluidos en grupos inferiores. Puede ocurrir, incluso, que los primeros ingresen mayores cuotas que los segundos aun siendo el salario de aquéllos inferior. Según las demandas de amparo esta circunstancia parece generar dos tipos de discriminaciones. La primera aparece de forma directa: A igualdad de salarios, se paga más o menos en función de la categoría. La segunda deriva de forma indirecta de la anterior. De la mayor cotización a igualdad de salario, se sigue que los trabajadores de mayor categoría -y, en consecuencia, de mayor titulación- se encuentren discriminados en el empleo en cuanto que, en palabras del recurrente, «la hora de determinar un empresario el coste de un trabajador, disminuye del sueldo lo que paga de más a la Seguridad Social y prefiere un trabajador con menos coste de Seguros sociales», lo que perjudica, sin duda, a los trabajadores de mayor formación.

7. Desde luego, la existencia de esta segunda discriminación puede rechazarse sin excesivo esfuerzo argumental. De un lado, la idea de que la mayor cotización de los trabajadores incluidos en los grupos superiores pueda repercutir sobre su salario, aparte de que es una hipótesis indesmontada, no permite llegar a la conclusión de que los preceptos impugnados sean contrarios al principio de igualdad, pues éste prohíbe las diferenciaciones de trato que no estén objetivamente justificadas por el fin lícito de la norma, pero el hecho de que ésta tenga repercusiones indirectas y no queridas no lo pone en cuestión. Es la libertad contractual de trabajadores y empresarios -sobre todo, de éstos- la que puede producir el efecto denunciado por el recurrente, pero no el propio tenor de los Decretos de cotizaciones. Ello impide conceder el amparo por esta causa, aun si fueran ciertas las consecuencias indirectas que el recurrente atribuye a la norma impugnada.

Similares consideraciones han de hacerse respecto a las dificultades que, según parece afirmar el demandante de amparo, encuentran los trabajadores más cualificados en el acceso al empleo. En efecto, para excluir la existencia de lesión del derecho a la igualdad, bastará constatar que la discriminación denunciada se basa de nuevo en una hipótesis no demostrada, que puede ser fácilmente contrarrestada en atención a que, como señala el Abogado del Estado, el factor del «coste social» no es el único que manejan los empresarios a la hora de contratar a un trabajador. La formación profesional ha de ser por fuerza valorada en la contratación no sólo por imperativos de la eficiencia económica y productiva de la Empresa, sino también, y sobre todo, por imperativos de estricto carácter jurídico. Conviene notar, en este último sentido, que la titulación profesional se encuentra expresamente protegida en un plano general por nuestro ordenamiento jurídico, con reflejos en el terreno de la ordenación de las relaciones laborales (por ejemplo, art. 39 E.T.). En este contexto no parece posible proyectar sobre los preceptos impugnados las eventuales actuaciones empresariales que defrauden las expectativas de empleo de los trabajadores titulados. Y, en consecuencia, no es posible entender que sean contrarios al art. 14 C.E. por esta causa.

Por último, y para concluir, conviene recordar que el juicio de razonabilidad sobre la adecuación entre el criterio de diferenciación adoptado por la norma y el fin de ésta ha de hacerse tomando en cuenta el caso normal, es decir, el que se da en la gran generalidad de los supuestos, tanto reales como normativos (las tarifas salariales de los convenios colectivos) y no, como parece pretender el recurrente, tomando únicamente en consideración la excepción a la regla, los supuestos en que no haya efectivamente correspondencia, dentro de una misma Organización productiva, entre mayor categoría profesional y mayor salario.

La generalidad de la norma, y por ello su distanciamiento en relación a casos particulares concretos, es una garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad. Por ello, el juicio de igualdad debe hacerse teniendo en cuenta los criterios legales establecidos para la distinción, y no casos particulares individualizados. La norma debe utilizar criterios objetivos generales, cuya razonabilidad y proporcionalidad ha de apreciarse en relación con los casos ordinarios y más frecuentes y no, como pretende el recurrente, respecto de los casos particulares en los que la diferencia jerarquizada de categorías profesionales no se refleje en una correspondiente diferencia retributiva.

8. Resta sólo por examinar si la existencia de bases máximas por categoría aplicables a la de cotización por contingencias comunes resulta o no contraria al art. 14 C.E. Es claro que las citadas bases máximas generan un tratamiento distinto de salarios iguales en atención a la categoría profesional. Sin embargo, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, la sola existencia de tratamientos diferentes no es

suficiente para admitir la existencia de lesión del principio de igualdad; es preciso, además, que el trato distinto carezca de justificación objetiva y razonable. En consecuencia, es preciso determinar si la mayor cotización que los preceptos impugnados imponen a las categorías superiores de trabajadores encuentran o no una justificación objetiva y razonable.

Pues bien, llevada la reflexión a este plano, hay que excluir que, en atención a su categoría, los trabajadores incluidos en un grupo superior sean discriminados con respecto a quienes lo están en un grupo inferior. No puede olvidarse, en primer lugar, que, en términos generales, en un sistema de Seguridad Social como el actualmente vigente en nuestro país, a mayor cotización -y, por tanto, a mayor base de cotización- se obtienen mayores prestaciones. Es cierto, como señala el recurrente, que la conexión entre cantidad por la que se cotiza y la cantidad que se percibe en concepto de prestación no se produce en todas y cada una de las prestaciones que dispensa el Régimen General de la Seguridad Social: Algunas son independientes de las cotizaciones efectuadas mientras que otras se encuentran sometidas a límites distintos -e inferiores- a la cantidad que constituye la base máxima de cotización. Pero, como hemos señalado en la STC 121/1983 (fundamento jurídico 3.º) y se constata fácilmente repasando la normativa vigente, nuestro sistema de Seguridad Social continúa conservando rasgos típicamente contributivos en buena parte de sus prestaciones. Ello conlleva, obviamente, que quien más cotiza puede obtener en el futuro mayores prestaciones y, en definitiva, permite excluir la existencia de discriminación. Es posible, en este sentido, que el recurrente -u otros trabajadores en parecida situación- aporten cuotas mayores a la Seguridad Social que otros trabajadores que perciben salarios iguales o incluso mayores. Pero es evidente que la mayor aportación viene compensada por las mayores prestaciones que normalmente recibirán cuando se actualicen las correspondientes contingencias. Esta circunstancia permite, en definitiva, compensar el mayor esfuerzo contributivo de los grupos superiores de cotización y constituye un primer argumento en favor de la inexistencia de vulneración del art. 14 C.E.

9. Por otro lado, incluso prescindiendo de la «compensación» del mayor esfuerzo contributivo en forma de mayores prestaciones, no puede aceptarse que el criterio elegido por los preceptos impugnados para establecer las bases máximas -la clasificación profesional- resulte arbitrario o irrazonable. O, en otras palabras, que el tratamiento distinto de la cotización por contingencias comunes en función de la categoría profesional no encuentre justificación objetiva y razonable. En este sentido, conviene tener en cuenta la jurisprudencia de este Tribunal que ha ido delimitando el alcance de la aplicación del art. 14 C.E. en el interior del sistema de Seguridad Social.

En ella se ha partido de la convicción de que el actual sistema de Seguridad Social es fruto de una evolución histórica inspirada en tendencias de muy distinto signo. Ello explica que se haya reconocido reiteradamente que, en su configuración, corresponde un papel esencial al legislador en ejercicio de las diversas opciones posibles. Así se ha entendido, por ejemplo, en STC 68/1982 (fundamento jurídico 5.º) -en relación con la incorporación de nuevos grupos de personas al sistema- o en SSTC 65/1987, 127/1987 y 189/1987 (fundamentos jurídicos 17, 4.º y 10, respectivamente) -en relación con la configuración de su acción protectora-. Aún más: Estas últimas Sentencias han hecho especial énfasis en que son el legislador y el Gobierno, y no este Tribunal, «quienes deben adoptar decisiones y normas de efectos directos sobre el sistema de la Seguridad Social que lo configuren, dentro de las posibilidades reales que tampoco este Tribunal puede ni debe conocer ni valorar» (STC 189/1987).

En este contexto, no es admisible la existencia de la discriminación denunciada por el recurrente. Como es sabido, el actual sistema de cotización -que sustituye al de las bases tarifadas establecido en 1963 (Decreto 56/1963, de 17 de enero)- arranca de la ley 24/1972, posteriormente refundida con la legislación anterior, dando lugar al texto vigente de la Ley General de la Seguridad Social de 1974. Estas últimas

disposiciones van encaminadas a la sustitución de un sistema en el que la base de cotización se fijaba reglamentariamente de forma unitaria para cada grupo de cotización (base tarifada) por otro en el que se equiparan el salario real y las bases de cotización por contingencias comunes (art. 73 L.G.S.S.) -sin perjuicio de la existencia de un tope máximo y mínimo común para todas las categorías (art. 74 L.G.S.S.)-. Ahora bien, este cambio normativo, que por su propia naturaleza no podría ser súbito, se ha afrontado paulatinamente: Ya en la Disposición transitoria tercera -regla 5.ª- L.G.S.S. se establecía un sistema híbrido entre el de bases tarifadas y el que se implantaba en el art. 73 L.G.S.S., que habría de durar hasta 1975; sistema que fue prorrogado por otras disposiciones hasta 1979. Sólo a partir de 1979 se comienza a cotizar exclusivamente por el salario real, aunque con la existencia de bases máximas y mínimas por categoría, cuya legitimidad constitucional ahora se cuestiona, y que sólo afectan a las cotizaciones por contingencias comunes, pero no tradicionalmente a las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ni, sobre todo, a otras cotizaciones que han ido apareciendo (desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional). Incluso respecto a la cotización por contingencias comunes, a partir del Real Decreto de cotización para 1989 (Real Decreto 24/1989) se han ido equiparando las bases máximas de los diferentes grupos. Tendencia que ha sido confirmada por los Reales Decretos 234/1990 y 9/1991, de cotización en los años respectivos.

No es de extrañar que, en relación con la determinación de las bases de cotización, haya existido una evolución y que además ésta haya sido relativamente lenta. No puede olvidarse que el edificio de la Seguridad Social se asienta, por las estrechas conexiones entre su financiación y la política económica general, sobre difíciles equilibrios que explican el tránsito paulatino desde la cotización por bases tarifadas anterior a 1972 al sistema de equiparación parcial entre bases de cotización y salario real. Estas constataciones permiten excluir que el actual sistema de cotización genere la discriminación denunciada por el recurrente. En efecto, la fijación de bases máximas y mínimas por categorías puede dar lugar a tratamientos distintos de personas que perciben los mismos salarios, pero esta circunstancia, que no es, en modo alguno, la general, no responde a un designio arbitrario ni irrazonable de los Decretos de cotizaciones de 1984 y 1985, que permita afirmar el carácter discriminatorio de los preceptos impugnados. Por el contrario, siendo evidente que el criterio de la categoría profesional como delimitador de la aplicación de las bases máximas y mínimas por grupos es de carácter objetivo, no lo es menos que tal criterio aparece también como razonable al encontrar sus raíces en la propia evolución del sistema de Seguridad Social que, por su complejidad y sus repercusiones financieras, ha de ser necesariamente lenta. En consecuencia, el hecho de que los Reales Decretos 46/1984 y 1/1985 hayan mantenido un criterio diferenciador que aparece objetivamente justificado y no puede reputarse arbitrario ni irrazonable no resulta contrario al art. 14 C.E. Procede por ello desestimar los recursos de amparo acumulados núms. 1.386/1988 y 1.545/1989.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Eduardo Rodríguez González.

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

Dada en Madrid, a ocho de abril de mil novecientos noventa y uno.-Francisco Rubio Llorente.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.-Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.599/1988, interpuesto por doña Ana María Martín García, representada por doña Pilar Rodríguez de la Fuente y asistida de la Letrada doña Lucía Ruano Rodríguez, contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 8 de julio de 1988. Han sido partes el Abogado del Estado y el Letrado de la Comunidad de Madrid, y ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

11644 Sala Segunda. Sentencia 71/1991, de 8 de abril. Recurso de amparo 1.599/1988. Contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, revocatoria de suplicación de la dictada por la Magistratura de Trabajo número 18 de Madrid. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: Admisibilidad de las acciones declarativas en el proceso laboral en el supuesto de la existencia de un interés digno de tutela, en este caso la calificación de una prestación de servicios como laboral.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado