

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6864

Sala Segunda. Sentencia 38/1995, de 13 de febrero de 1995. Recurso de amparo 1.273/1992. Contra Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de Cataluña, dictada en autos sobre invalidez permanente. Supuesta vulneración del principio de igualdad: tratamiento normativo diferenciado no carente de justificación.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro 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

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.273/92 promovido por don Raúl Cabilla Roca, representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu y asistido del Letrado don Francesc Tárrega i Marqués, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 26 de marzo de 1992, dictada en autos sobre invalidez permanente. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador don Ramiro Reynolds de Miguel y asistido de la Letrada doña Cecilia Bellón Blasco. 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 18 de mayo de 1992 —registrado en este Tribunal el día 20 siguiente— el Procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremochea Aramburu, en nombre y representación de don Raúl Cabilla Roca, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 26 de marzo de 1992.

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

a) El ahora recurrente, nacido el día 26 de enero de 1967, afiliado a la Seguridad Social y de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, sufrió un accidente no laboral el día 8 de agosto de 1988, a raíz del cual fue declarado por Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 24 de octubre de 1989 en situación de invalidez permanente en grado

de incapacidad permanente absoluta con efectos desde el día 31 de julio de 1989, pero sin derecho a prestaciones económicas por no acreditar el reglamentario período de carencia exigido —precisaba 60 meses de cotización y únicamente reunía 41—.

b) Contra la misma interpuso la preceptiva reclamación previa en solicitud del reconocimiento del derecho a la correspondiente prestación, alegando la infracción del art. 14 de la C.E. y del art. 2.2 a) de la Ley 26/1985, que fue rechazada por Resolución de 26 de enero de 1990. La subsiguiente demanda ante los órganos de la jurisdicción laboral fue asimismo desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 12 de Barcelona de 25 de junio de 1990.

c) Recurrida en suplicación, el recurso fue también desestimado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de marzo de 1992. Para la Sala, siguiendo la doctrina absolutamente consolidada del extinto Tribunal Central de Trabajo, es exigible la carencia prevista en el art. 30.1 del Decreto de 20 de agosto de 1970 y no es de aplicación lo dispuesto en el art. 94.4 de la L.G.S.S. pues, a diferencia de lo que acontece en otros Regímenes Especiales de la Seguridad Social, en el de Autónomos no hay ninguna remisión en este punto al Régimen General (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1990). De otra parte, tal regulación específica no vulnera el principio de igualdad, porque no cabe apreciar una identidad de supuestos de hecho ante la existencia de una pluralidad de Regímenes de la Seguridad Social con sus lógicas consecuencias en orden a la determinación de las aportaciones económicas y de la acción protectora. «Tampoco cabe hacer ningún comentario a la referencia final que se hace en el recurso al Real Decreto 9/1991, de 11 de febrero, toda vez que el mismo no estaba vigente en la fecha que se dictó la Sentencia y menos en la que ocurrió el hecho causante» (fundamento de Derecho único).

3. La demanda de amparo impugna esta última resolución judicial por infringir el art. 14 de la C.E. Se argumenta que la aplicación del art. 58 de la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1970, en lugar del art. 2.2 de la Ley 26/1985, supone una doble discriminación:

a) Discriminación del trabajador autónomo respecto del trabajador del Régimen General. Si bien el art. 58 de la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1970 establece que para causar derecho a las prestaciones de invalidez los trabajadores autónomos habrán de tener cumplido un período de cotización de 60 meses dentro de los diez años anteriores a la fecha del hecho causante, con posterioridad el art. 94.4 de la Ley General de Seguridad Social dispuso que no se exigirán períodos previos

para el derecho a las prestaciones que deriven de accidente, sea o no de trabajo. Inicialmente concurría una justificación razonable para este tratamiento diferenciado —la existencia de unos tipos de cotización considerablemente superiores en el Régimen General que en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos—, pero tras la entrada en vigor del Real Decreto 4/1984, de 4 de enero, que establece los mismos tipos de cotización para contingencias comunes en ambos Regímenes, la justificación razonable desaparece y la diferenciación se convierte en clara discriminación.

b) Discriminación dentro del colectivo de trabajadores autónomos inválidos entre quienes su invalidez deriva de enfermedad común y los que provienen de accidente no laboral. No puede parecer bajo ningún punto de vista racional el hecho de que a un trabajador del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la edad del recurrente se le exija, en aplicación del art. 2.2 a) de la Ley 26/1985, únicamente un período de carencia de 39 meses de cotización si la causa de incapacidad es la enfermedad común y si proviene de accidente no laboral se le siga aplicando el art. 58 de la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1970. Esta diferenciación nunca había existido en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y se estableció en el Régimen General para sobreproteger al trabajador accidentado respecto del enfermo por lo imprevisible del accidente, pero no para imponer mayor número de cotizaciones en caso de accidente.

Con posterioridad al hecho causante de incapacidad se dictó el Real Decreto 9/1991, de 11 de enero, en cuya virtud ya no se requiere en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos períodos de cotización previa en caso de accidente. No parece, pues, razonable que a un trabajador de la edad del recurrente y sólo en el lapso de tiempo comprendido entre la vigencia de la Ley 26/1985 y la del Real Decreto 9/1991 se le exijan mayores cotizaciones por derivar su incapacidad de accidente y no de enfermedad. Tan clara y evidente era la inexistencia de un fundamento racional en la diferenciación que el propio Gobierno mediante el citado Real Decreto la ha eliminado.

Interesa, por ello, la nulidad del acto impugnado y el reconocimiento del derecho a percibir la pensión de invalidez permanente absoluta en el importe y con los efectos que reglamentariamente correspondan.

4. La Sección Cuarta por providencia de 17 de septiembre de 1992 acordó, en uso de lo dispuesto en el art. 50.5 de la L.O.T.C., 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 octubre de 1992 acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la L.O.T.C., interesar de los órganos judiciales intervenientes 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 enero de 1993 acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Procurador de los Tribunales don Ramiro Reynolds de Miguel, en nombre y representación del I.N.S.S., condicionado a que en el plazo de diez días acreditará la representación que dice ostentar; acusar recibo al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y al Juzgado de lo Social núm. 12 de Barcelona 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 L.O.T.C.

5. La representación del recurrente dio por reproducidas las alegaciones vertidas en su escrito de demanda.

6. La representación del I.N.S.S. solicitó la desestimación del amparo. No conculta el principio de igualdad el distinto tratamiento que se da al trabajador del Régimen General y al del Régimen Especial de Autónomos, puesto que se trata de regímenes jurídicos distintos previstos para diferentes colectivos de trabajadores y justificados por las características especiales de cada tipo de trabajo y la forma de contribución al sistema (SSTC 27/1988 y 56/1988).

Tampoco es discriminatorio el diferente tratamiento jurídico dispensado a la invalidez del trabajador autónomo según la contingencia de la que derive, pues responde a las posibilidades financieras del sistema. Prueba de ello es la homogeneización de la acción protectora del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos con la prevista en el Régimen General, en consonancia con el proceso de equiparación del esfuerzo contributivo realizado en aquel Régimen y que ha desembocado con el Real Decreto 9/1991 en la inexigibilidad del período de carencia para lucrar la pensión de invalidez permanente derivada de accidente, norma inaplicable en este caso dado el principio de irretroactividad de las leyes (art. 2.3 del Código Civil).

7. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesó, asimismo, la denegación del amparo. Tras reseñar los antecedentes y fundamentación jurídica de la demanda, precisó que la pretendida desigualdad se proyecta en dos terrenos: por razón de la pertenencia a un Régimen Especial de la Seguridad Social y, ya dentro del Régimen Especial, por razón del origen de la invalidez.

La cuestión relativa a la desigualdad entre 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 (STC 114/1987 y AATC 460/1984 y 724/1987). En concreto, la peculiaridad de cada sector de la actividad, la dependencia o independencia en la prestación del trabajo, las circunstancias especiales de carácter personal, social y profesional y la inidéntidad 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, 396/1988, 1015/1988 y 241/1989). Es más, la concurrencia de circunstancias objetivas fijadas en la norma para acceder a la prestación, como son haber cumplido la edad de 45 años (ATC 341/1989) o la necesidad de cotizar durante un tiempo (STC 114/1987), tampoco pugna con el principio de igualdad. Por tanto, la diferencia de trato está justificada sin que se pueda predicar la igualdad absoluta por el hecho de tener un mismo origen la incapacidad, cual es el accidente. Tampoco porque a partir de determinado momento el tipo de cotización para contingencias comunes sea el mismo, toda vez que este factor es uno más de los que contribuyen a fijar el contenido y cuantía de las prestaciones, sin que tenga por qué existir ecuación exacta entre ambas

variables. Así, las SSTC 30/1988, 31/1988, 32/1988, 33/1988, 35/1988 y 73/1988 han señalado que en el sistema de Seguridad Social las relaciones de cotización y protección responden a reglas propias y diferenciadas y, en consecuencia, no siempre la cotización se traduce en prestaciones concretas y fungibles. El sistema impone una contribución al afiliado, la cual pasa a formar una masa económica que el legislador es libre de distribuir en la forma, cuantía y requisitos que fije, siempre que ello no se haga con un criterio totalmente arbitrario o irrazonable.

Lo hasta ahora expuesto sería también aplicable a la discriminación denunciada por razón del origen de la invalidez. Tampoco aquí se lesiona el art. 14 de la C.E. al faltar el requisito de la identidad de supuestos, ya que se introduce un elemento diferenciador que hace objetivo y razonable el criterio legal. Frente a lo apuntado por el recurrente, es imaginable deducir que el legislador de 1985 decidió proteger con más intensidad la enfermedad común que el accidente, por entender que aquella contingencia, dada su frecuencia y extensión, merecía una acción protectora más generalizada. De otra parte, la reforma operada por el Real Decreto 9/1991 no obedece a una rectificación normativa como consecuencia de haberse detectado la lesión del principio de igualdad, sino, como expresa la exposición de motivos, está en consonancia con el proceso de equiparación del esfuerzo contributivo realizado en este Régimen Especial en relación con el soportado por los trabajadores por cuenta ajena.

8. Por providencia de 9 de febrero de 1995, se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 13 del mismo mes.

II. Fundamentos jurídicos

1. Ante todo, importa recordar que cuando se impugna en amparo constitucional una resolución judicial confirmatoria de otras, que son presupuesto de aquélla, han de considerarse también recurridas las precedentes decisiones incluso la previa decisión administrativa, 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 Cataluña, de 26 de marzo de 1992, debe entenderse asimismo formulada contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 12 de Barcelona, de 25 de junio de 1990, y contra las Resoluciones de la Dirección Provincial en Barcelona del I.N.S.S. de 24 de octubre de 1989 y 26 de enero de 1990.

Aquí, el recurso se funda en que las decisiones impugnadas vulneraron el art. 14 de la C.E. a causa de una triple inaplicación: la de los arts. 94.4 de la L.G.S.S. y 2.2 a) de la Ley 26/1985 y de la Disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991.

2. Se ofrece en primer lugar, como término de comparación la normativa aplicable a los sujetos incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, que no exige períodos previos de cotización para acceder a prestaciones económicas derivadas de accidente, sea o no de trabajo (art. 94.4 de la L.G.S.S.). Quejas similares, referidas a la cobertura de idéntico período mínimo de cotización que requiere el Régimen Especial del Servicio Doméstico para otorgar prestaciones de invalidez derivadas de accidente, han sido desestimadas por las SSTC 268/1993 y 377/1993. «... No cabe —afirmaron— 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 o la cuantía de la prestación esté en función de la existencia e importe de las cotizaciones previas».

De otra parte, también dijimos en las SSTC 184/1993 y 231/1993 que 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 un sistema público en el 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 construyen 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 ser algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988). Aunque existe una tendencia a la equiparación de los distintos Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, corresponde al legislador 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 de la institución, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable.

3. El segundo término de contraste planteado añade, ya dentro del propio Régimen Especial, a la menor carencia exigida al inválido de edad equivalente a la del recurrente cuando la incapacidad proviene de enfermedad común, pues el art. 2.2 a) de la Ley 26/1985 prescribe que, si el sujeto causante fuese menor de veintiséis años de edad, el período mínimo de cotización exigible para las pensiones de invalidez permanente derivadas de enfermedad común será la mitad del tiempo transcurrido entre la fecha en que cumplió los dieciséis años y la del hecho causante de la pensión, precepto éste aplicable a todos los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, según dispone el art. 6.1 de la propia Ley.

Es cierto que la norma contempla la peculiar situación del trabajador que prematuramente ve truncado su perío-

do asegurativo, minorando el de cotización requerido en atención al tiempo que eventualmente podía haber desempeñado una actividad profesional. También lo es que la acción protectora del Régimen Especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos no distingue entre riesgos comunes y profesionales (STC 268/1993), ni otorga un tratamiento distinto al accidente y a la enfermedad sino que incluye, entre otras, prestaciones por invalidez permanente sujetas a un mismo período carential, cualquiera que sea su causa [arts. 27.1 a), 30.1 a) y 36.1 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, y 56.1 a) y 58.1 a) de la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1970].

Con todo, la Constitución no ha deslegitimado el modelo preexistente de Seguridad Social que en buena parte descansa aún sobre la consideración de las contingencias, de los eventos dañosos que originan la protección dispensada; así lo patentiza el que varios de sus preceptos aludan a contingencias concretas y determinadas. La Constitución, pues, permite, aunque no impone, una diferente protección en atención a las causas que originan las situaciones de necesidad y, por tanto, no es ilegítimo ni irrazonable que el legislador o el Gobierno puedan tomar en consideración estos factores causales, para acordar un régimen jurídico diverso (STC 375/1993 y ATC 573/1986). No vulnera, en consecuencia, el principio de igualdad la interpretación textual del art. 2.2 a) de la Ley 26/1985 que adoptaron las resoluciones impugnadas.

4. Resta examinar el ajuste constitucional de la inaplicación al caso presente del apartado 2 de la Disposición adicional decimotercera del Real Decreto 9/1991, de 11 de enero —que entró en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»—, en cuya virtud para el acceso en el Régimen Especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos a las pensiones de invalidez permanente derivadas de accidente, estando el trabajador en alta o situación asimilada a la de alta, no se exigirá ningún período previo de cotización.

Reiteradamente hemos declarado que el art. 14 no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivado por la sucesión normativa, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos (SSTC 70/1983, 103/1984, 121/1984, 119/1987, 128/1989 y 88/1991, entre otras). Esta última Sentencia en su fundamento jurídico 3.º precisó que la introducción de mejoras en el sistema de Seguridad Social «no significa que se lesione aquel precepto constitucional en relación con quienes no pudieron beneficiarse de la mejora en cuestión, ni que, para no vulnerar el art. 14 de la Constitución, el legislador, y si éste no lo ha hecho así el intérprete, deban consagrar ineludiblemente la retroactividad de la mejora». El principio de igualdad no exige que la ley creadora de un nuevo derecho, y sobre todo de un derecho de carácter prestacional, haya de tener una retroactividad ilimitada en el tiempo y ni siquiera retroactividad alguna (AATC 790/1988 y 1172/1988).

Cierto es, según se alega, que el Tribunal Supremo, a propósito del apartado 1 de la referida Disposición adicional, ha concluido que el efecto pro futuro de la supresión del requisito de edad en la prestación de invalidez total de los autónomos no debe limitarse, de acuerdo con criterios de interpretación literal, lógica o finalista y conforme a equidad, a las incapacidades originadas después del 16 de enero de 1991, sino que es predictable también de las surgidas antes y que mantuvieran su efecto invalidante con posterioridad a dicha fecha (Sen-

tencias de 14 de julio de 1992; 17 de marzo, 13 y 21 de mayo, 23 de junio y 23 de julio de 1993, entre otras). Pero esta exégesis del precepto desde un prisma de mera legalidad no determina *per se* que su inaplicación a las situaciones de invalidez causadas con anterioridad lesione el art. 14 de la C.E. ni, por tanto, que las resoluciones impugnadas vulneren dicho precepto constitucional.

FALLO

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 Raúl Cabilla Roca.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de mil novecientos noventa y cinco.—Luis López Guerra, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, José Gabaldón López, Julio Diego González Campos y Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

6865

Sala Segunda. Sentencia 39/1995, de 13 de febrero de 1995. Recurso de amparo 1.471/1992 y 1.582/1992 (acumulados). Contra Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo acordando, en procedimiento de declaración de error judicial, la suspensión de la ejecución de Sentencia de la Audiencia Provincial, relativa a las responsabilidades derivadas de las lesiones sufridas por un menor. Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas: ejecución de las Sentencias en sus propios términos.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro 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

SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados núms. 1.471/92 y 1.582/92, promovidos respectivamente por don José Luis Lezama Basoa y doña Asunción Ojanguren Amuriza, actuando como representantes legales del menor Josu Lezama Ojanguren, representados por el Procurador de los Tribunales don Alejandro González Salinas y asistidos por el Letrado don Gonzalo Ruiz Aizpuru y por el Gobierno Vasco, representado y defendido por el Letrado don Javier Otaola Bajeneta, contra el Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1992, que acuerda, en procedimiento de constatación de error judicial, la suspensión de la ejecución de la