



# BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

## GACETA DE MADRID

Año CCCXXII

Miércoles 29 de diciembre de 1982

Suplemento al núm. 312

### SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
<b>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>			
Sala Segunda. Recurso de amparo número 87/1982.— Sentencia número 68/1982, de 22 de noviembre.	1	Sala Primera. Recurso de amparo número 5/1982.— Sentencia número 72/1982, de 2 de diciembre.	21
Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 206/1982.—Sentencia número 69/1982, de 23 de noviembre.	7	Recurso de amparo número 197/1982.—Sentencia número 73/1982, de 2 de diciembre.	24
Sala Segunda. Recurso de amparo número 51/1982.— Sentencia número 70/1982, de 29 de noviembre.	10	Corrección de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 298, de fecha 10 de diciembre de 1982.	26
Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 86/1982.—Sentencia número 71/1982, de 30 de noviembre.	13		

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**34721** Sala Segunda. Recurso de amparo número 87/1982. Sentencia número 68/1982, de 22 de noviembre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo número 87/1982, promovido por el Procurador de los Tribunales don Antonio Navarro Flores, asistido del Letrado don José Ramón Juaniz Maya, en nombre de doña Carmen Pérez Puchalt, impugnando la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 10 de febrero de 1982, por la que se denegó la afiliación de dicha señora en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social. En dicho recurso han sido partes el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, este último representado por el Procurador de los Tribunales don José Granados Weil, asistido del Letrado don Emilio Ruiz Jarabo. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer de la Sala.

### ANTECEDENTES

1. La actual demandante del amparo, doña Carmen Pérez Puchalt, que es Médico de profesión y que ejerce la medicina por cuenta propia, pidió la afiliación a la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos de Valencia y dicha Mutualidad, con fecha 17 de enero de 1979, rechazó la referida petición por considerar que la actividad profesional de los Médicos se encuentra excluida del campo de afiliación del mutualismo laboral y de la seguridad social de los trabajadores autónomos en virtud de lo dispuesto en los artículos 1.º y 2.º de la Orden ministerial de 24 de septiembre de 1970. Aun cuando la recurrente del amparo reclamó contra la referida resolución, la Mutualidad la ratificó el 15 de marzo de 1979, y seguidamente doña Carmen Pérez Puchalt presentó una demanda ante la Magistratura de Trabajo número 7 de Valencia, la cual con fecha 4 de junio del mismo año dictó sentencia en la que se estimaba la demanda.

Fundaba la Magistratura de Trabajo de Valencia su decisión en que la actora tiene la condición de trabajador autónomo por reunir todos los requisitos necesarios para tal calificación, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, que hablaba de «realizar de forma habitual o dirigir una actividad económica a título lucrativo sin sujeción a con-

trato de trabajo, aunque se utilice el servicio por otras personas, y en que, si bien el artículo 7.º de la Ley General de la Seguridad Social exige a los trabajadores autónomos para su inclusión en la Seguridad Social que figuren integrados como tales en el Sindicato que corresponde a su actividad, y esta exigencia fue interpretada por la jurisprudencia laboral en el sentido de que no bastaba la simple sindicación individual, sino que era necesaria la corporativa de toda la profesión, posteriormente el Real Decreto de 2 de junio de 1977 suprimió la obligación de sindicación y en 13 de abril de 1978 España ratificó los Convenios Internacionales números 77 y 78 de la OIT, de manera que en virtud de ello hay que entender el artículo 7.º de la Ley de la Seguridad Social por oponerse a los referidos preceptos y en cuanto que en él la exigencia de la sindicación es obligatoria, va contra el principio general de la libertad sindical.

Contra la sentencia de la Magistratura de Trabajo de Valencia interpuso recurso de suplicación ante el Tribunal Central de Trabajo la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos que había sido parte en el proceso, y el Tribunal Central de Trabajo, con fecha 10 de febrero de 1982, dictó sentencia estimando el recurso de suplicación, revocando la sentencia de instancia y absolviendo a la Mutualidad recurrente de la demanda contra ella formulada.

En la referida sentencia señala el Tribunal Central de Trabajo que el tema planteado había sido ya resuelto por él, en relación con los Médicos y con otras profesiones como Abogados o Sociólogos, en las sentencias de 9 y 12 de marzo de 1981 y 4 de febrero de 1982, en el sentido de que la incorporación al Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores autónomos no se ha concebido nunca como consecuencia de una iniciativa individual, sino que ha de haber venido precedido de una integración en un colectivo considerado como tal, consecuencia primero de la integración de determinados profesionales en una entidad sindical, se hubiera o no efectivamente cumplido con la obligación individual de incorporarse a dicha entidad y siendo desde entonces a consecuencia de ello obligada la integración del interesado en la Mutualidad. Sin embargo, añade la sentencia que establecida la libertad sindical a virtud de lo dispuesto en el Decreto-ley número 19/1977, de 1 de abril, y comprendido este derecho en los artículos 7.º y 2.º de la Constitución, el requisito condicionante de la incorporación de los colectivos en la Mutualidad ha dejado de vincular, quedando de este modo vigente la posibilidad de que el Gobierno pueda disponer por Decreto la incorporación de otros grupos, como ordena el Real Decreto de 24 de octubre de 1980, que reforma el de 20 de agosto de 1970 y establece que para la inclusión en el citado Régimen Especial de Seguridad Social de trabajadores autónomos, de trabajadores cuyo ejercicio profesional está subordinado a la incorporación a un Colegio o Asociación, es precisa la decisión de los órganos de representación de dichas entidades y la adopción de la decisión por Orden ministerial, y como

esta decisión que no ha tomado en relación con los Médicos no se ha cumplido el requisito que condiciona la incorporación individual de la actora.

2. Doña Carmen Pérez Puchalt ha interpuesto ante este Tribunal recurso de amparo contra la sentencia calendarada del Tribunal Central de Trabajo manifestando que solicita el otorgamiento de amparo para los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14, 25-1.º y 28-1.º de la Constitución y que los preceptos infringidos por la sentencia del Tribunal Central de Trabajo inciden directamente sobre la denegación de la afiliación de la demandante al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social, como Médico por cuenta propia, con ejercicio de su actividad profesional en consulta o clínica particular.

La primera violación —según la actora— se produce contra el artículo 14 de la Constitución, al privarle del derecho «a la igualdad de trato ante la Ley», como consecuencia de la aplicación del Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre, por el que se establece que «para la integración de los profesionales independientes, cuyo ejercicio profesional esté subordinado a la incorporación a un colegio o asociación profesional, será precisa la solicitud de los órganos superiores de representación de dichas entidades, efectuándose la misma por Orden ministerial». La exigencia de este requisito a los profesionales independientes colegiados supone una manifiesta desigualdad de trato ante la Ley, con respecto a todos los demás ciudadanos españoles susceptibles de inclusión en el campo de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social, para los que no existe el citado requisito, cuya entidad, por otra parte, anula la efectividad de la integración de los profesionales independientes como la actora.

La segunda violación se produce contra el artículo 25-1.º de la Constitución, al privarse a la demandante de su derecho a la afiliación en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social, como consecuencia directa y exclusiva del Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre. La citada norma se aplica en el presente supuesto con efectos retroactivos, ya que la petición inicial de la actora tuvo entrada en las oficinas de la Entidad gestora en enero de 1979, interponiéndose la reclamación administrativa previa con fecha 20 de febrero de 1979 y la demanda ante la Magistratura de Trabajo de Valencia con fecha 3 de mayo de 1979. Se viola, por tanto, el artículo 25-1.º, en el que se establece que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». En el presente supuesto se viola el citado precepto constitucional, ya que se condena a la actora a la pérdida de su condición de trabajadora incluida en el campo de aplicación del régimen especial de trabajadores autónomos, ya conferida por la Magistratura de Trabajo y ejecutada en virtud del artículo 180 de la Ley de Procedimiento Laboral, en virtud de una exigencia o, en sentido amplio, infracción no tipificada ni exigible con anterioridad a su solicitud de afiliación al citado Régimen Especial de la Seguridad Social. En ningún caso puede entenderse que el citado Real Decreto sea aplicable a la demandante, ya que la misma se encontraba, por virtud de la sentencia de la Magistratura, afiliada al régimen especial de autónomos con anterioridad a la publicación del mismo, como se demuestra con fotocopia de la cartilla de afiliación al Régimen de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social.

Por último, la tercera violación atenta claramente contra el artículo 28-1.º de la Constitución, en el que se reconoce el derecho a la libertad sindical negativa —«nadie podrá ser obligado a afiliarse a un Sindicato»—, quedando prohibida, por tanto, cualquier forma de sindicación obligatoria sea directa o indirecta, así como, a consecuencia de lo anterior, cualquier limitación en los derechos sociales de los trabajadores —«inclusión en la Seguridad Social sólo para los sindicados»— que dimane de la ausencia de sindicación. En el presente caso, la aplicación del citado Real Decreto 2504/1980 supone ni más ni menos que el mantenimiento de los efectos de una situación sindical ya superada, en la medida en que los derechos individuales de los profesionales independientes colegiados, como la demandante, entonces limitados por una exclusión injusta de la Seguridad Social, quedan hoy en manos de criterios corporativos ajenos a la Seguridad Social precisamente porque en su día les fue vetada la condición jurídica de trabajadores autónomos que la Constitución hoy les reconoce.

Manifiesta además la recurrente que, según el Real Decreto 2504/1980, se necesita para la integración que el Colegio profesional correspondiente lo solicite para el colectivo total de la actividad concreta de que se trate. El citado Real Decreto concede naturaleza constitutiva a la decisión del Colegio profesional, ya que sin la misma parece deducirse, y así lo conforma la sentencia del Tribunal Central de Trabajo que motiva la interposición del presente recurso, no procederá la integración de cualquier Médico independiente y colegiado en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿puede un Real Decreto introducir en el citado Régimen Especial un requisito de naturaleza constitutiva que no se halle previsto en la Ley General de la Seguridad Social de 1974? Si contemplamos el artículo 7.º, 1.º b), de la Ley General de la Seguridad Social, podemos apreciar que en el mismo se determina la condición de trabajador autónomo para «todos los españoles, cualquiera que sea su sexo, estado civil

o profesión, que residan y ejerzan habitualmente su actividad en territorio nacional, sean o no titulares de empresas individuales o familiares y que sean mayores de dieciocho años», debiendo reunir además los requisitos que de modo expreso se determinan reglamentariamente y que son, según el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, «el carácter lucrativo, personal y directo del ejercicio de la actividad y sin sujeción a contrato de trabajo» —recordemos que el requisito sindical fue ya derogado—; añadiendo el artículo 5.º la exclusión de este régimen para todos aquellos trabajadores autónomos cuya actividad como tales dé lugar a su inclusión en otro régimen especial de la Seguridad Social.

Ninguno de los requisitos establecidos en el Decreto 2530/1970 queda fuera del marco genérico definitorio del artículo 7.º, 1.º b), de la Ley General de la Seguridad Social; por el contrario, todos ellos concretan el carácter de la actividad comprendida en el campo de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por vía positiva —ejercicio personal, directo, independiente y lucrativo de la actividad— y por vía negativa —exclusiones—. Una norma reglamentaria, por tanto, podría perfectamente anular alguno de los requisitos establecidos en el Decreto 2530/1970, como ya se dijo anteriormente, o también podría perfectamente delimitar o concretar alguno de los requisitos establecidos por vía del citado Decreto —por ejemplo, la entidad del carácter lucrativo de una actividad profesional—; sin embargo, lo que no podrá hacer una norma reglamentaria es anular la afiliación o integración para aquellos trabajadores que reúnan todos los requisitos establecidos en la Ley General de la Seguridad Social y en el Decreto 2530/1970, pues esta norma resultaría abiertamente ilegal al contravenir lo dispuesto en el artículo 7.º, 1.º b), de la Ley General de la Seguridad Social; y esto es precisamente lo que pretende hacer el Real Decreto 2504/1980 al exigir la solicitud de afiliación al Régimen de Autónomos a través del respectivo colegio profesional. Si bien el artículo 7.º, 1.º b), de la Ley General de la Seguridad Social permite la determinación reglamentaria de los requisitos necesarios para la integración en este Régimen Especial, es evidente que no se pueden establecer por Real Decreto requisitos que atenten contra la propia Ley General de la Seguridad Social, y el requisito a que se hace referencia se enfrenta contra dicha Ley al sacar del ámbito de la Seguridad Social la facultad de decidir dicha afiliación.

El Real Decreto 2504/1980 es, por tanto, manifiestamente ilegal, sin que pueda impedir en absoluto la solicitud de afiliación directa del propio profesional ante la Entidad gestora del Régimen Especial en cuestión. Es de notar, curiosamente, que la propia Entidad gestora, por lo menos en el ámbito territorial de la Dirección Provincial del INSS de Valencia, viene denegando la afiliación al régimen de autónomos de los profesionales independientes colegiados, desde la aparición del citado Real Decreto, no por la ausencia de solicitud de integración por vía colegial, sino precisamente por considerar, al menos en el caso de los Médicos y Abogados, que dichas actividades no son susceptibles de ser consideradas como «económicas». En todo caso, si se quiere salvar el Real Decreto 2504/1980, cabría entender que el requisito establecido por el mismo supone un mero trámite administrativo, pero sin eficacia constitutiva alguna, aunque nunca podrá anular el derecho subjetivo individual del trabajador, en nuestro caso de la facultativa demandante, a su afiliación al Régimen Especial de Autónomos.

Existe aún otro argumento que anula totalmente el Real Decreto 2504/1980, favoreciendo la afirmación de la procedencia de la afiliación de la demandante al Régimen Especial de Autónomos. Y éste no es otro que la pura y simple inconstitucionalidad del citado Real Decreto. Así, la exigencia de la solicitud de integración por vía colegial para los profesionales autónomos colegiados supone, de una parte, una manifiesta desigualdad de trato para los mismos, que atenta contra lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución; es indudable que en el Ordenamiento Jurídico actual, según lo expuesto, no existe fundamento alguno que justifique esta discriminación, y por tanto, es necesario considerar el Real Decreto citado como claramente inconstitucional. Pero es que además, y de otra parte, la ratio legis de este Real Decreto sólo puede encontrar fundamento lejano en la situación sindical de los profesionales independientes que existió hasta 1977. Asimismo, por aplicación directa de la Constitución, en concreto del artículo 28, 1.º, en el que se reconoce la libertad sindical negativa, queda prohibida, como ya se hizo constar, cualquier forma de sindicación obligatoria, sea directa o indirecta, así como cualquier limitación en los derechos sociales que dimane de la ausencia de sindicación.

En su virtud, de todo ello la actora solicita que el Tribunal dicte sentencia declarando la nulidad de la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 10 de febrero de 1982, por la que se deniega la afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la demandante, como consecuencia de la violación de los derechos y libertades reconocidos en los artículos citados del texto constitucional, y asimismo reconociendo el derecho de la demandante a la igualdad de trato con los demás trabajadores autónomos, en cuanto a los requisitos para la afiliación al citado régimen y por consiguiente sin que pueda aplicársele limitación alguna, como consecuencia del Real Decreto 2504/1980, y los derechos a la libertad sindical negativa y sus efectos no limitativos en la esfera de la protección social en los términos arriba planteados, y a la aplicación a su solicitud de afiliación al Régimen de Autónomos, de la normativa vigente en el mo-

mento de la solicitud inicial —enero de 1979—, sin que pueda tener, por tanto, fuerza limitadora alguna para su derecho el tantas veces citado Real Decreto 2504/1980, dada su promulgación posterior; y por último, restableciendo a la recurrente en la integridad de sus derechos violados por la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, declarando la procedencia de su afiliación como Médico por cuenta propia al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos, junto con la adopción de otras medidas que se consideren adecuadas para el pleno restablecimiento de dicha situación.

3. La Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener al Procurador señor Granados por personado en nombre del Instituto Nacional de la Seguridad Social en concepto de demandado, unir las actuaciones remitidas por la Magistratura de Trabajo número 7 de Valencia y por el Tribunal Central de Trabajo, y, de conformidad con el artículo 52 de la LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al recurrente, al Ministerio Fiscal y a la representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para que en dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que estimaran convenientes.

4. La demandante, en dicho plazo, ratificó sus pretensiones iniciales.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, en sus alegaciones, manifiesta que antes de entrar en el estudio de las hipotéticas infracciones de los artículos 14; 25, 1.º, y 28, 1.º, de la Constitución, que, según la tesis adversa, ha cometido la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 10 de febrero de 1982, es preciso indagar el fundamento de la existencia y desenvolvimiento del Seguro Público en el estadio evolutivo que se encuentra en los actuales momentos.

En este sentido, no es posible olvidar que el seguro público inicialmente es una actividad jurídica de carácter privado, a parte de la cual la intervención de los poderes públicos, con la finalidad de ir estableciendo una mayor justicia social, da carácter imperativo, y ello con el fundamento de quien ha prestado o presta una actividad laboral permitida, con beneficios, en definitiva, para el grupo social, es justo que reciba una asistencia específica o económica cuando sobrevenga un hecho de difícil generalización descriptiva y al que la Ley atribuye la consecuencia de causar derecho a aquella. En esencia, no se trata sino de un trasvase de fondos de la persona al grupo social basado en el reparto de las cargas, es decir, en la solidaridad para cubrir una serie de riesgos, según la terminología mercantil, o en términos de Derecho Público, de necesidades sociales previamente tipificadas. En el ámbito del Seguro Público o Seguridad Social, por utilizar el término más usual, tanto en el Derecho Comparado como en el Interno, se pierde la naturaleza sinalagmática del contrato privado de seguro en lo que se refiere a que la prima es pago, en su caso, de una indemnización fijada o susceptible de ponderación si llega a acaecer un determinado riesgo; por el contrario, en la Seguridad Social, el camino histórico y técnicamente seguido, por fuerza de los límites económicos, es acotar un colectivo concreto respecto del cual se individualizan una serie de situaciones que se denominan riesgos o necesidades sociales y, en función de ambas variables, se destinan unos fondos para atender los pagos o actividades que sea preciso realizar, bien procediendo esos fondos de la aportación de los asegurados, recordando los procedimientos de la asociación mutual voluntaria, bien recaudándolos de los asegurados y de sus empleadores, con lo que empieza a operar limitadamente el principio de solidaridad, bien, finalmente, mediante un trasvase de fondos estatales, en cuyo supuesto la solidaridad social financia la totalidad del servicio. A partir de ese inicio, tanto el colectivo personal como la cobertura objetiva pueden ir ampliándose, en la medida en que, permitiéndolo la realidad económica, se vayan ejercitando esas opciones expansivas.

Es interesante señalar los límites de las actividades privadas y públicas en el ámbito del seguro. En aquéllas hay que fijarse, como en toda actividad lucrativa, en la pérdida acumulada que hace desaparecer el capital soporte del negocio, mientras que en la pública el límite se sitúa en las asignaciones presupuestarias, pues, superadas éstas, no es factible atender a pagos imprevistos sin decrecer, paralelamente, partidas presupuestadas o, en otro caso, sin incurrir en déficit público. Esta incidencia de los aspectos económicos en la estructura del Seguro Público viene aludida por la doctrina como condicionante de la propia actividad aseguradora, concluyendo en que la finalidad inmediata perseguida es establecer los límites económicos de aquella y el reparto de los recursos contenidos en éstos, cuestiones ambas que competen, en cuanto a la fijación de las líneas generales, a los órganos legislativos, y en cuanto a su ejecución, dentro de los márgenes señalados por aquéllos, a la Administración Pública.

Resulta importante, a juicio del Instituto, resaltar que la explotación en masa del seguro es casi de esencia en el contrato privado, lo que permite la aplicación de la Ley de los grandes riesgos en números y que constituye la base de la contratación privada para el asegurador, de tal manera que si aquella utilización en masa se interrumpiera, por cualquier motivo, indefectiblemente, y en virtud de la Ley citada, la Compañía aseguradora no podría atender sus compromisos, hasta el punto de que la naturaleza aleatoria del contrato resulta contestada en la actualidad o, al menos, puesta en duda por parte de la doctrina. Es procedente traer a colación tal carácter, porque el mismo pervive en el campo de la Seguri-

dad Social con signo reforzado, y no por la sobrevivencia económica de la propia Institución, sino por la necesidad de existir una determinada ponderación de los recursos atribuibles, merced a los cálculos actuariales sobre los riesgos que hay que afrontar en un colectivo perfectamente delimitado.

Entidad trascendental tiene en el tema la fijación de las prioridades que existen sobre las posibles situaciones aseguradas y sobre el colectivo a asegurar. Resulta ineludible que, una vez ejercitada la acción indicada, el colectivo asegurado elegido se incluye de forma obligatoria en el seguro público de que se trate, pues si así no fuera y quedara al arbitrio del particular la afiliación, además de romper el vínculo de solidaridad que subyace en esta actividad pública, desbarataría toda previsión actuarial sobre la inclusión del colectivo y sería aleatoria la asignación de recursos económicos al cumplimiento de los fines previstos. Por ello, el asentamiento progresivo de los diferentes niveles en lo subjetivo y en lo objetivo, de Seguridad Pública o Social, se va produciendo escalonadamente, incurriendo, en apariencia, en discriminaciones cuyo entendimiento ha de encararse teniendo en cuenta el distinto contexto social vigente en cada momento; pero siempre el colectivo asegurado lo está de forma obligatoria para todos los miembros que se encuentran en la específica categoría laboral o jurídica elegida. Como muestra, cabe citar el artículo 12 de la Ley General de la Seguridad Social vigente, con aplicación en todo el sistema, que reproduce el precepto que, con el mismo número, se contenía en la precedente de 21 de abril de 1966 y que traía causa de la base 4.ª, párrafo 13, de la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, por remitirnos a la legislación más moderna, pero en cuya enumeración sería posible comprender el Real Decreto-ley de 1919, creador del llamado Retiro Obrero; el Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929, por el que se establece el seguro de maternidad para aquellas empleadas que estuvieran inscritas en el Régimen Obligatorio del Retiro Obrero (artículo 2.º) y todas las disposiciones legales y reglamentarias que constituyen y han constituido a través de los años el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social.

Partiendo de la obligatoriedad ineludible de la afiliación a la Seguridad Social, en el caso de estar la persona comprendida en un colectivo asegurado, hay que matizar las aludidas discriminaciones por las que ha atravesado todo sistema de implantación del Seguro Público, y concretamente, el existente en nuestra patria.

¿Por qué se asegura, en un principio, al trabajador por cuenta ajena de la industria y no al trabajador agrícola? No cabe duda de que en los años iniciales el Seguro Público optó por acoger a aquel colectivo, entendiendo que el infortunio, la necesidad social o el riesgo, como quiera llamársele, ocasionaba una situación de más desamparo en el trabajador de la industria que en el agrícola. Es cierto, igualmente, que cuando el actual sistema de Seguridad Social prevé una prestación de viudedad en favor de la mujer del trabajador que fallece y no en favor del marido de la trabajadora que asimismo fallece, es porque parte del criterio de que, sociológicamente, en la unidad familiar española el marido es suficiente fuente de renta en casi todos los supuestos y, por lo tanto, el fallecimiento de la mujer no ocasiona, desde este punto de vista, necesidad social o riesgo protegible.

De igual manera, si observamos, en el régimen especial de la Seguridad Social para los trabajadores autónomos, se constata una evidente tardanza en llegar a su creación por entender que el colectivo al que podría aplicarse estaba compuesto por trabajadores-empresarios, que se apropiaban de los frutos de su empresa y deben soportar los riesgos. De ahí que la inclusión en el sistema sólo se produce, escalonadamente para cada sector, a partir del Decreto de 23 de junio de 1960, y no sólo se produce la tardanza en la creación del régimen especial, sino que el nivel de cobertura que el mismo contiene ha sido y es diferente del que alcanza el régimen general de nuestro sistema de Seguridad Social por las mismas razones ya apuntadas.

Estos criterios sociológicos, que de forma incontrovertida incluyen en toda elaboración normativa, y con más certidumbre en el ámbito de la Seguridad Social, por lo perentorio de su contenido, no permanecen invariables, sino que en las Sociedades actuales muestran, de manera en algunos casos súbita, aspectos mudables, lo que conduce a una forzosa adecuación de la normativa a la realidad del cambio, función encomendada, ciertamente, en nuestro país a los órganos legislativos, sin que éstos puedan conculcar en tal actividad unos derechos considerados fundamentalísimos en la Constitución.

Y en este punto la recurrente aprecia que la opción legislativa vigente, la actuación administrativa que desarrolla aquélla y la resolución judicial impugnada lesionan el contenido de tres de los artículos citados, concretamente el 14; el 25, 1.º; 21, y 28, 1.º.

Por lo que se refiere a la infracción del artículo 28, 1.º, de la Constitución, es palpable la derogación de la anterior legalidad por el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977 y, sobre todo, por la Ley de 1 de abril de 1977 sobre derecho de asociación sindical, por lo que no cabe argumentar que aquella legalidad es inconstitucional cuando se derogó con anterioridad a la vigencia de la Constitución. Desaparece, pues, por inaplicable el requisito exigido en el artículo 3.º, 1.ª, a), del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, y en el artículo 2.º, 1.ª, a), de la Orden de 24 de septiembre de 1970. Sin embargo, es imperioso aclarar que el requisito de la integración del trabajador

autónomo en la Entidad sindical correspondiente es para delimitar el colectivo, y la propia recurrente así llega a demostrarlo en el escrito de interposición de la demanda de amparo, al decir en la hoja 50.351 del mismo que «no es suficiente la integración sindical a título individual de un trabajador para tener derecho a su inclusión en este régimen, sino que es preciso que la profesión en la que preste sus servicios esté encuadrada corporativamente».

El requisito de que se trata, además, sólo operaba respecto de los trabajadores a los que se refiere el apartado 1.º del artículo 3.º del mencionado Decreto y no respecto de los aludidos en el párrafo 4.º, en previsión de la incorporación de trabajadores autónomos integrados en instituciones distintas de las sindicales, como sería el caso de los Abogados, o los Médicos, quienes, carentes de Sindicato estatal, estaban incorporados a Colegios profesionales. Así las cosas, sólo había en la legislación anterior dos posibilidades de inclusión: una, a través del punto primero si se ostenta la cualidad de trabajador autónomo, y, además, existe Sindicato de la actividad; otra, mediante Decreto del Ministerio de Trabajo.

Hay que concluir, pues, que el requisito sindical controvertido cumplía una función delimitadora del ámbito aplicativo de la norma, y que su desaparición no trae consigo la aplicación indiscriminada de aquella, sino la exigencia de su sustitución por los instrumentos que dentro del ordenamiento actual sean útiles para cumplir el fin que el requisito desaparecido venía cumpliendo, y ello no como defensa del statu quo, sino como ordenación necesaria de una actividad pública que de otro modo conduciría al caos administrativo y económico.

Aduce la actora la violación del artículo 25, 1.º de la Constitución. Sobre esta cuestión, el Instituto manifiesta su sorpresa, por cuanto se deduce la existencia de esta infracción por el hecho de que se haya condenado a la actora a la pérdida de su condición de trabajadora autónoma. Se argumenta que tal condición le había sido conferida por la Magistratura de Trabajo, que entendía del asunto en la primera instancia, pero, como es sabido y no puede ignorar la recurrente, la referida sentencia no había adquirido firmeza, y por esta razón sus pronunciamientos sólo son el fruto de una interpretación del órgano jurisdiccional, pero que, con posterioridad, resulta desvirtuada por el Tribunal superior. Por ello, la atribución de la cualidad de trabajador autónomo afiliado al régimen especial no constituye un derecho que hubiese entrado en el patrimonio de la recurrente por no haber alcanzado a tener plena existencia jurídica, sino que quedó condicionado al éxito del recurso de impugnación de la sentencia. No hay, en consecuencia, la condena o sanción a que se refiere el artículo 25, 1.º, de la Constitución.

Afirma también la recurrente que se había ejecutado el pronunciamiento de que venimos tratando, de la sentencia de Primera Instancia, en virtud del artículo 180 de la Ley de Procedimiento Laboral. Si esta alegación se considera como un hecho, hay que oponer que no está probada en el procedimiento judicial seguido como previo a este recurso, y, por tanto, no se puede hacer mención de ella. Si se estimara que es una cuestión jurídica, hemos de reargüir que, precisamente, el antedicho artículo 180 declara exentas a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social de realizar los ingresos de que trata este precepto, que regula el supuesto de que en la sentencia se reconozca al trabajador derecho a una prestación, y la pretensión que constituye el objeto de la reclamación que se debate no es el derecho a una prestación, sino la afiliación a la Seguridad Social en el régimen especial de trabajadores autónomos, por lo que no resulta una consecuencia jurídica necesaria del artículo citado la existencia de obligatoriedad de la afiliación, y, así, en esta segunda interpretación tampoco existe violación del principio que proclama el artículo 25, 1.º, de la Constitución.

Por último, y con ello se llega al punto central del recurso al que nos oponemos, se denuncia de contrario la violación del artículo 14 de la Constitución, al privarse a la recurrente del derecho a la igualdad de trato ante la Ley como consecuencia de la aplicación por la sentencia objeto del presente recurso de amparo del requisito que establece el Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre, al decir que, «para la integración de los profesionales independientes, cuyo ejercicio profesional está subordinado a la incorporación a un Colegio o Asociación profesional, será precisa la solicitud de los órganos superiores de representación de dichas Entidades, efectuándose la misma por Orden ministerial». Tal exigencia, según la parte actora, supone una manifiesta desigualdad de trato con respecto a todos los demás ciudadanos españoles susceptibles de inclusión en el campo de aplicación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social.

El objeto de la alegación es la desigualdad que ocasiona una norma, y a estos efectos es inoperante si esta disposición lesiona el rango jerárquico normativo o no, pues ello es dilucidable en el orden jurisdiccional en atención a la lesión del principio de jerarquía normativa que establecen las leyes administrativas y, por tanto, daría lugar, en su caso, a la interposición de un recurso contencioso-administrativo. En nada es útil entrar en las consideraciones que la recurrente lleva a cabo sobre si un Real Decreto puede modificar la Ley o añadir un requisito más a los exigidos por ésta. De lo que se trata es si el requisito de incorporación al régimen especial a través de la instancia formulada por el respectivo Colegio o Asociación profesional produce discriminación o no y, en su conse-

cuencia, si tal requisito es acorde con la norma constitucional en su artículo 14 o se aparta de su contenido, lesionándolo directamente.

Como ha manifestado el Alto Tribunal al que nos dirigimos, desigualdad no es sinónimo de discriminación (sentencia de 10 de noviembre de 1981), y produce lesión del principio a que se refiere el artículo 14 de la Constitución española cuando está desprovista de una justificación objetiva y razonable (sentencia de 2 de julio de 1981); como insiste la sentencia de 10 de julio de 1981, la discriminación proviene de una conducta arbitraria o no justificada de los Poderes Públicos, tratando diferenciadamente una igualdad de situaciones.

En el presente supuesto puede afirmarse que existe una necesaria desigualdad en el procedimiento de incorporación al régimen especial de Seguridad Social de los trabajadores autónomos de los distintos colectivos que han llegado a integrarse en él o que, en el futuro, pueden hacerlo, y que surge por la gran diversidad de la naturaleza de los colectivos incorporados al referido régimen. La normativa derogada preveía dos procedimientos de incorporación (los establecidos en los apartados 1.º y 4.º del artículo 3.º del Decreto que regula este régimen), y, en la actualidad, el Real Decreto 2504/1980 prevé, de la misma forma, dos distintos procedimientos: el que se aplica en los supuestos en que exista un Colegio o Asociación profesional, al que necesariamente deba incorporarse el trabajador autónomo para ejercer su actividad, y aquellos otros supuestos en que tal entidad no exista. La aplicación rigorista del repetido artículo 14 de la Constitución, sin matizar su contenido, llevaría a admitir una discriminación de todos los ciudadanos españoles que no están acogidos a los beneficios de la Seguridad Social frente a aquellos otros que lo están; e incluso habría que reconocer la existencia de tal discriminación en atención a los distintos niveles de cobertura que se dan en el régimen general de la Seguridad Social y en los regímenes especiales de la misma. No admitir una distinta situación en los Médicos y otros profesionales que ejercen libremente su actividad y colectivos ya ubicados en el régimen especial que venimos tratando es no percibir detalles de la realidad que resultan evidentes, bien entendido que la diversidad no supone un mayor gravamen u obstáculo, sino un distinto procedimiento de integración en la Seguridad Social.

En cualquier caso, si hipotéticamente se apreciara la discriminación denunciada de contrario, la subsanación de la misma debería adoptarse por medios distintos de los escogidos por la recurrente. A título indicativo, el Tribunal Constitucional alemán, en sentencias recientes, ha acogido el criterio, a la vista de las importantes consecuencias sociales y económicas de determinados asuntos, de instar de los órganos legislativos y poderes públicos competentes que llevan a cabo, en un razonable lapso de tiempo, las previsiones presupuestarias y legislativas en orden a la rectificación o modificación de la normativa existente en un campo concreto, en la que se observa la presencia de preceptos que producen lesión en derechos fundamentales de la persona, cuando la subsanación de esta lesión, como ya se dijo, supera los límites de la situación individual e implica importantes alteraciones administrativas de todo orden.

Esta última alegación no supone debilidad en las manifestaciones que la han precedido. Solamente señala la forzosa matización que debe tener el principio de igualdad en el campo de la Seguridad Social en tanto que no opere con plenos efectos el principio de solidaridad, y, aun en este supuesto, verificada la existencia de una discriminación, si la subsanación de la misma produce efectos en cadena de consecuencia realmente importantes, no será posible otro modo de rectificación de aquella que el que se fundamenta en una planificación y previsión de los cambios a adoptar.

Si la tesis contraria tiene el éxito que persigue la recurrente, ello traerá consigo el que todas las personas que ejercen profesiones liberales tendrán la obligación y el derecho a afiliarse al régimen especial tantas veces repetido. Más aún, que esa obligación de afiliación debió haberse ejercitado por todo el colectivo el 3 de julio de 1977, fecha en que según la parte contraria quedó derogado el requisito del encuadramiento sindical.

La cuestión que se debate en el presente recurso parte de una desigualdad cierta, que se justifica por una diversidad de naturaleza y caracteres entre las profesiones afectadas y aquellas otras actividades comprendidas o que en el futuro puedan estarlo en el aludido régimen especial; que la inclusión de los sectores implicados es una opción política, condicionada a unos límites económicos y administrativos, cuya elección compete de manera directa a los órganos legislativos e, indirectamente, a todas las instituciones políticas del país, y que en este caso, ha sido instrumentada admitiendo la participación de la voluntad de los propios interesados manifestada a través de las entidades jurídicamente competentes, pero que una vez que la solicitud ha sido aceptada a través de la oportuna disposición se torna obligatoria para la totalidad de los miembros del respectivo Colegio o Asociación y que este procedimiento en suma no produce la lesión, que denuncia la parte contraria, del artículo 14 de la vigente Constitución española.

Por su parte, el Fiscal general del Estado en sus alegaciones manifiesta que de la Ley de la Seguridad Social interesa destacar dos notas caracterizadoras: una referente al ámbito subjetivo de la afiliación o integración en la Seguridad Social y otra atinente a la organización o régimen jurídico del seguro. En el primer aspecto —ámbito subjetivo de la afiliación o integración—, es

sabido que la Ley añade al colectivo tradicional, originario y nuclear de los trabajadores por cuenta ajena, otros colectivos como socios de cooperativas, estudiantes, funcionarios públicos y, señaladamente, los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

En el segundo aspecto —organización del seguro— el sistema se articula sobre la base del régimen general, regulado en la propia Ley, y los regímenes especiales, que se establecerán «en aquellas actividades profesionales en la que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social» (artículo 10.1). La definición legal se completa con la relación de regímenes especiales (actividades agrícolas, forestales y pecuarias, trabajadores del mar, funcionarios públicos, etcétera), entre los cuales se menciona el de los «trabajadores por cuenta propia o autónomos» (artículo 10.2.c), si bien la lista no es cerrada puesto que es susceptible de ampliarse con «los demás grupos que determine el Ministerio de Trabajo... por considerar necesario el establecimiento para ellos de un régimen especial...» (artículo 10.2.b).

La afiliación a la Seguridad Social trasciende del mero ejercicio de un derecho subjetivo; es también un deber legal que se hace tangible, en su cumplimiento, a instancia de los interesados o de oficio por la entidad gestora (artículos 12 y 13). No obstante, previene la Ley que en aquellos regímenes de la Seguridad Social en que así resulte necesario, «podrán establecerse... sistemas especiales exclusivamente en alguna o algunas de las siguientes materias: encuadramiento, afiliación, forma de cotización o recaudación...» (artículo 11).

Es útil recordar algunos principios y criterios que emanan de la Constitución y del asentamiento del Estado social y democrático de derecho. En este orden de cosas, es fundamental el texto del artículo 41, en cuanto dispone que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos». A diferencia de lo que ocurre con otras declaraciones o preceptos, la del artículo 41 carece de eficacia normativa directa y por tanto no ha modificado el ámbito subjetivo de la afiliación a la Seguridad Social.

Pero es igualmente evidente que el reconocimiento, el respeto y la protección de principios reconocidos en el capítulo en que esta disposición se inserta, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (Cfr. artículo 53.3). De la virtualidad del citado precepto que en modo alguno podría identificarse, en la práctica, con una declaración platónica, dan fe las declaraciones de este Tribunal, cuando dice en la sentencia de 5 de mayo de 1982 que la determinación de qué deba entenderse por desigualdad que entraña discriminación viene dada esencialmente por la Constitución, que obliga a dar relevancia a determinados puntos de vista, entre los cuales descuella el principio del Estado social y democrático de derecho del artículo 1.2, que informa una serie de disposiciones como el mentado del artículo 9.2 que prescribe a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» y «remover obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», y el conjunto de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, cuyo «reconocimiento, respeto y protección» informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», según dice el artículo 53.3 de la Constitución, que impide considerar a tales principios como normas sin contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes.

Cuanto se acaba de exponer puede resumirse en las siguientes ideas motrices: el principio rector de la política social incluido en la Constitución, en la medida que insta a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (artículo 41) choca con el ordenamiento que rige la materia, el cual excluye de su ámbito, todavía, a importantes colectivos, tanto por su volumen censal como por la cualificación profesional. Esta discordancia no puede resolverse con la aplicación directa de la norma constitucional, eventualidad que no se correspondería con la naturaleza que le es propia (orientada a los poderes públicos como deber pero sin crear derechos subjetivos singularizados), aparte de las dificultades técnicas de aplicación. Ello no obsta, sin embargo, a que en la aplicación de las normas del ordenamiento de la Seguridad Social, el dinamismo expansivo que es consustancial con el sistema deba ser potenciado y enriquecido por la actuación de los principios constitucionales, que claramente insertos en la solidaridad social, postulan la generalización del sistema a la totalidad del colectivo nacional. Con estos presupuestos generales, pasamos a exponer nuestro criterio sobre las normas controvertidas, su interpretación judicial y el fundamento de la pretensión de amparo constitucional.

La argumentación de la demandante tiene, a primera vista, una cierta fuerza de convicción: si el no estar legalmente integrados como tales en la entidad sindical a la que habría correspondido el encuadramiento de su actividad era el único requisito obstativo de la afiliación a la Seguridad Social de los profesionales dedicados al ejercicio libre de la Medicina, tal obstáculo habría quedado sin contenido al promulgarse el Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, sobre extinción de la cuota sindical y de la sindicación obligatoria; y definitivamente desvanecido al incorporarse a la Constitución los preceptos correspondientes

sobre libertad de sindicación. Este argumento sólo es válido con un doble condicionamiento: que el único obstáculo existente fuese el de la no integración en la extinguida Organización Sindical del antiguo Fuero del Trabajo; y que el requisito de la «sindicación» fuese, en verdad, un elemento constitutivo y sustancial en la generación de la relación jurídica de la Seguridad Social y no un término referencial optativo, para mejor clarificar el sentido de la exclusión.

La norma reglamentaria reguladora de la afiliación de los trabajadores autónomos al promulgarse la Ley era fundamentalmente el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, que en términos prácticamente idénticos exigía la esencialidad del requisito de integración sindical, al declarar obligatoriamente incluidos en este régimen especial a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, que entre otros requisitos cumplieren el de figurar integrados como tales trabajadores por cuenta propia o autónomos en la entidad sindical a la que correspondía el encuadramiento, sin que obste a tal efecto el incumplimiento por el trabajador de su obligación de integración sindical.

Los antecedentes del proceso legislativo referente a esta cuestión deben servir para orientarnos sobre el sentido real del requisito de la integración sindical. Es importante dirimir si el requisito de la «sindicación» fue concebido como un factor «causal» y constitutivo de la afiliación o sólo un dato objetivo de carácter «referencial», para explicitar la inclusión o exclusión de determinados colectivos profesionales. En este orden de ideas los elementos de juicio de que disponemos abonan la convicción de que la norma excluyente se dirige a unos destinatarios pre-determinados que son los ejercientes de las llamadas profesiones libres, organizadas en Colegios profesionales, que se rigen por la Ley 2/1974, de 13 de febrero. Esta interpretación es la que posibilita dar contenido racional a la aplicación de la norma en cuestión que de otro modo carecería de todo contenido. En la fecha de promulgación de la Ley de 1974 el ordenamiento sindical estaba contenido en la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero; el Decreto 3095/1972, de 9 de noviembre, llamado de Organizaciones Profesionales, y el Decreto 117/1973, de 1 de febrero, regulador de la sindicación y sus efectos. Es notorio que el principio de generalidad, uno de los que configuraban aquel sistema sindical, se materializaba por la incorporación a sus estructuras organizativas de todos los españoles participantes en el proceso productivo, con la plenitud de derechos y deberes inherentes a la condición de sindicados; integración que para los trabajadores y los técnicos autónomos venía determinada por la actividad profesional que realicen, criterio reiterado en la norma de desarrollo, al establecerse que la sindicación de los trabajadores autónomos vendría determinada por la actividad profesional que realicen y se haga efectiva en el que se ejerza (artículo 7.º del Decreto 117/1973). La aplicación literal de las citadas disposiciones hubiera tenido la inevitable consecuencia de que la norma excluyente hubiese nacido vacía, ya que es obvio que la totalidad de los españoles implicados en actividades económicas y profesionales (con actividad real o en situación de desempleo) quedaban automáticamente integrados en las estructuras sindicales, sin más excepciones que los funcionarios públicos y las derivadas de la defensa nacional (artículo 7.º de la Ley 2/1971). Por vía implícita, se materializó una excepción que había venido arraestrada en todo el decurso del sistema nacido de la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940, por la imposibilidad práctica de integración en la Organización Sindical de los Colegios Profesionales. Esta excepción dejó huella visible en la salvaded del artículo 22 de la Ley 2/1971, complementada con el precepto del artículo 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales que al reconocer a los colegiados facultades de ordenación profesional lo hace sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional y de las específicas de la Organización Sindical en materia de relaciones laborales. Llegamos así al núcleo de la cuestión; y es que el hecho causal realmente significativo y prevalente en este asunto es el autonomismo colegial. Este autonomismo, que se manifiesta en un tono abstencionista y excluyente respecto del encuadramiento sindical (en aquel sindicalismo institucional), se manifiesta de igual forma respecto de su integración en el sistema estatal de la Seguridad Social. Una y otra «opción» aparecen en conexión en la norma reguladora, de modo que la integración sindical se convierte formalmente en condición legal de la afiliación o no a la Seguridad Social. Pero la verdad es que la fuente motivadora —común a una y otra área— es siempre la autonomía colegial. No afiliación a la Seguridad Social y no integración sindical son dos consecuencias directas, paralelas e independientes, derivadas del «fuero» colegial, si así puede calificarse, aunque la exclusión de la afiliación a la Seguridad Social se exprese de modo indirecto, por referencia a la exclusión de la integración sindical.

De aceptarse la premisa anterior, el problema planteado en la demanda no puede tener la solución operativa que la demandante señala. La desaparición del sistema sindical de la Ley de 1971 no alteró la esencialidad del problema. Hubiera sido trascendente, si el hecho normativo de la no integración sindical fuese intrínsecamente cualificador de los criterios jurídicos de afiliación. No lo era porque es un mero dato referencial, con el que se encubre la verdadera realidad de la autonomía colegial, manifestada con voluntad «abstencionista». En consecuencia, no cabe hablar de violación de la libertad sindical, que para nada está afectada, desde esta perspectiva, por aquellos criterios de afiliación a la Seguridad Social; ni tampoco es admisible la tesis de la aplicación retroactiva de normas sancionadoras, pues no existen sanciones, ni aplicación retroactiva, sino continuidad

de un régimen preexistente de exclusión que seguramente tuvo, como causa remota, la presión de los propios intereses profesionales afectados. No puede, en fin, alegarse la existencia de una discriminación anticonstitucional por la comparación entre el régimen excluyente del colectivo profesional al que pertenece la demandante y otros estatutos de la rama autónoma no colegiados (formalmente: los integrados en la antigua Organización Sindical). En primer lugar, porque tienen cauce expreso establecido, si bien conforme a las normas reglamentarias reguladoras, y también porque la afiliación de la totalidad del colectivo nacional, si bien constituye un principio rector de la política social explicitado en la Constitución, no podría constreñirse de tal modo —como deber jurídico— que permitiese afirmar que actualmente sean anticonstitucionales las situaciones de exclusión.

Con los razonamientos anteriores se ha adelantado la valoración que puede merecernos en el orden de la evolución legislativa el Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre. La norma aludida no ofrece contenido o matices susceptibles de ser objetados por su oposición a la Constitución, por el contrario, a la vez que ha eliminado dos aspectos referenciales de la norma de 1970, vinculados a una legislación sindical periclitada, ha introducido conceptos que podrán tacharse de más o menos progresivos, pero que significan, en todo caso, un movimiento de avance. Este avance se manifiesta, en primer término, al constreñirse el ámbito operativo excluyente a la «inclusión obligatoria». Queda implícito, por tanto, que la «inclusión voluntaria» de los profesionales de estos colectivos está ya abierta a la afiliación. Esta alternativa es congruente con la Ley de 1974, cuyo artículo 11 admite en los respectivos regímenes la posibilidad de sistemas especiales en materia de afiliación, que en este caso consistiría en la afiliación voluntaria alternativa, frente al criterio de la afiliación obligatoria única, que preside la norma del artículo 12; tiene en cuenta que los derechos de la Seguridad Social, aunque en capítulo especial («de los principios rectores...») aparecen enmarcados en el título I, bajo el epígrafe «de los derechos y deberes fundamentales», lo que justifica conceder la debida primacía —en el ejercicio de los derechos enunciados— a la voluntad individual; y es también racional, porque pugnaría con la justicia admitir pasivamente el «sufocamiento» por los órganos corporativos y de la Administración de la voluntad legítimamente manifestada por los particulares, a pesar de la vigencia de una norma constitucional tan explícita («seguridad social para todos los ciudadanos...») e imperativa («el reconocimiento y la protección de los principios... informarán... la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»). No podría, en la actual coyuntura, ser interpretada la legislación positiva (en este caso, la norma del Real Decreto 2504/1980), con un criterio restrictivo que, con fundamento, podría ser tachado de anticonstitucional. Otra cosa es que la generalización de la entrada en el sistema de Seguridad Social, mediante la incorporación obligatoria de la totalidad de estos colectivos profesionales, haya quedado prudentemente condicionada, manteniéndose el régimen preexistente pero con innovaciones importantes. En la norma de 1970, la exclusión (en los términos «referenciales» ya comentados) tenía carácter incondicional y permanente; en la norma de 1980, por el contrario, más que de norma excluyente cabe hablar de requisito de integración que, como se sabe, consiste en la solicitud de los órganos superiores de representación de los Colegios Profesionales o Asociaciones correspondientes y Orden ministerial reguladora. Siendo una exigencia constitucional que la estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos (artículo 36 de la Constitución española) es evidente que aquellos órganos superiores de representación a que alude el texto reglamentario, por ser expresión real de la voluntad colectiva, no podrían verse frustrados en su manifestación explícita integradora con una hipotética invocación al carácter optativo y discrecional de la Orden ministerial que es formalmente necesaria para que se cumpla el condicionamiento. Nos adentraríamos por esta vía en un tema concreto que, si bien importante, es ajeno al que motiva la pretensión de amparo y este escrito de alegaciones. El citado condicionamiento legal nos parece razonable por motivos de organización: la incorporación masiva de colectivos profesionales, cada uno con sus matices peculiares en diversas facetas, hace aconsejable un proceso reflexivo en el que participen las representaciones de los intereses afectados, los órganos de la Administración y los de la Seguridad Social, a fin de que en la promulgación de la norma correspondiente se prevean todas las precisiones y particularidades que las necesidades exijan.

Para resumir cuanto se ha expuesto, interesa dejar constancia de las siguientes precisiones:

a) Las disposiciones del Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, sobre extinción de la cuota sindical y de la sindicación obligatoria, así como los preceptos constitucionales, normas internacionales y demás disposiciones legales sobre libertad sindical promulgadas posteriormente, no han afectado a la integridad de aplicación del Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, sobre afiliación a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos. Consiguientemente, no podemos aceptar la tesis de la demandante, ni referida a su pretendido derecho de integración a la Seguridad Social ni, menos aún, a la supuesta imperatividad de afiliación obligatoria de todos los colectivos profesionales que estaban afectados por el condicionamiento de la necesidad de

integración sindical, efecto que se derivaría de la nueva legislación basada en la libertad sindical.

b) Frente a la tesis de la demandante, que ve en el Real Decreto 2504/1980, de 24 de octubre, una norma anticonstitucional, regresiva y sancionadora, contiene una innovación tangible del régimen preexistente; de modo que, acogida a sus preceptos, podría la demandante ejercitar su derecho a la integración voluntaria en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos. Este derecho habrá de ejercerse sin efectos retroactivos, ya que la demandante no ha llegado a solicitar de la Mutualidad correspondiente (o al menos no tenemos constancia) el alta como afiliada fundado en la aplicación del Decreto de 1980. Por el contrario, la norma invocada en su día fue el Decreto de 1970 que, en nuestro criterio, no permitía el alta solicitada.

c) El reconocimiento del derecho y la anulación de la sentencia impugnada del Tribunal Central de Trabajo deben comportar que la Mutualidad u órgano gestor correspondiente reuelvan en ejercicio de sus potestades y deberes sobre la concurrencia de los requisitos legales exigibles para su integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, pero con el condicionamiento de que la opción voluntariamente manifestada por la demandante —reuniendo los demás requisitos reglamentarios— es suficiente y eficaz para la efectividad del alta de afiliación.

Señalado para la deliberación y votación del recurso el día 27 de octubre no se ultimó en ese día a causa de las ocupaciones que en tal día y siguientes han pesado sobre el Pleno de este Tribunal y sobre la propia Sala sentenciadora.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El asunto que mediante la presente sentencia se resuelve, como la mayor parte de los que se someten a nuestra consideración, permite un doble tratamiento, pues desde un ángulo o punto de vista puede ser contemplado como un problema de legalidad ordinaria mientras que desde otro ha de ser mirado en su relación con la Constitución y con los derechos fundamentales reconocidos en ella y por ella protegidos mediante la institución del recurso de amparo. Los planteamientos que contemplamos de manera directa la legalidad ordinaria a nosotros sólo nos pueden interesar en la medida en que condicionen el planteamiento del problema en el plano constitucional. Así las cosas, hay que destacar que el presente asunto se plantea porque la recurrente, que es Médico de profesión, pretende acogerse al régimen especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos y porque esta pretensión ha sido rechazada por considerarse que tal acogimiento sólo es posible previa integración de toda la clase profesional correspondiente. El problema jurídico procede inicialmente de que el artículo 7.º de la Ley General de la Seguridad Social exigió para la inclusión en la Seguridad Social de los trabajadores autónomos o por cuenta propia el que figuraran integrados como tales en el sindicato a que correspondiera su actividad. Se ha discutido en el recurso que resolvemos el influjo que en este precepto puede tener la libertad sindical, consagrada hoy por el artículo 28 de la Constitución. Según la tesis mantenida en este asunto por la Magistratura de Trabajo número 7 de Valencia, tras el artículo 28 de la Constitución debe entenderse desaparecido el impedimento legal contenido en el artículo 7 de la Ley General de la Seguridad Social, ya que nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato. Una segunda tesis, representada en este asunto por el Tribunal Central de Trabajo, sin negar obviamente la actual consagración y vigencia del principio de libertad sindical, considera que, tras la declaración de esa libertad, ha quedado parcialmente afectado el artículo 7 de la Ley General de la Seguridad Social, pero no ha quedado modificada la potestad del Gobierno para disponer la incorporación por grupos o conjuntos al sistema de seguridad social de trabajadores autónomos, ni la de condicionar tal incorporación, en aquellos casos a que el ejercicio profesional de los trabajadores en cuestión esté subordinado a la incorporación a un Colegio o Asociación, a que la decisión la tomen los órganos de estas corporaciones, de suerte que la incorporación a la Seguridad Social sea siempre colectiva y nunca individual y sea decidida por el Gobierno, previo acuerdo, cuando los conjuntos o grupos de trabajadores se encuentren necesariamente colegiados o asociados para llevar a cabo su ejercicio profesional, de los órganos rectores de tales corporaciones con vigencia para toda la profesión.

2. Doña Carmen Pérez Puchalt ha acudido ante este Tribunal formulando una demanda de amparo, cuya pretensión se concreta en la nulidad de la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 10 de febrero de 1982 y en el reconocimiento del derecho de la demandante a la afiliación individual en la Seguridad Social, en igualdad de trato con los demás trabajadores autónomos que como tales define la Ley. Las violaciones de la Constitución que doña Carmen Pérez Puchalt alega para mantener la citada pretensión de amparo son tres: la del artículo 14 de la Constitución, por considerar que se contraviene el principio de igualdad ante la Ley; la del artículo 25, por entender que se aplica a la demandante el Real Decreto de 24 de octubre de 1980 con efectos retroactivos, ya que su petición inicial de afiliación se produjo en enero de 1979 y debió ser decidida según su opinión con el derecho vigente en dicha fecha; y finalmente, del artículo

lo 28 de la Constitución, en la medida en que este artículo reconoce la libertad sindical negativa y prohíbe cualquier forma de sindicación obligatoria sea directa o indirecta. Además de ello, la actora realiza una serie de razonamientos en el plano de la legalidad ordinaria para demostrar que la actividad profesional de los Médicos que trabajan por cuenta propia está incluida en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos, sin necesidad de disposición normativa alguna y que el Decreto de 24 de diciembre de 1980, por ser norma con insuficiente rango para anular o modificar una Ley, es ilegal y por ende nulo.

3. De las lesiones de derechos fundamentales que alega doña Carmen Pérez Puchalt, sólo la relativa al artículo 14 de la Constitución requiere un examen pormenorizado. No es posible hablar de una lesión del artículo 25, que establece el principio de legalidad de los delitos y de las infracciones, así como de las penas y de las sanciones, que obviamente no es aplicable al caso que debatimos, donde en modo alguno hay sanción o penalidad, pues no se ha privado a la demandante por vía de pena de un preexistente derecho, ya que lo que se discute precisamente es la existencia de ese mismo derecho, sin olvidar que el tema general de la retroactividad que la recurrente pretende plantear por esa vía no tiene cabida en el artículo 25 de la Constitución, fuera del campo de los delitos y las infracciones, sino que es tema del artículo 9 y como tal no susceptible de recurso de amparo, aunque pueda fundar una pretensión de inconstitucionalidad sostenida a través de la vía de la correspondiente cuestión, articulada de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 35 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Tampoco puede decirse que exista en nuestro caso violación del artículo 28 de la Constitución. Es cierto que el derecho de libre sindicación, que el mencionado precepto consagra, comprende la libertad sindical negativa, que se define expresamente con la gráfica fórmula de que nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato y es igualmente cierto que hay que interpretar esta última regla de un modo extensivo, de manera que se comprendan en ella tanto las obligaciones directas como las indirectas y tanto las genuinas obligaciones de sindicación como las medidas de presión que al discurrir de la libertad se puedan oponer. Sin embargo, de ello no se puede extraer la consecuencia de que el derecho reconocido por el artículo 28 de la Constitución impida que el legislador atribuya unos derechos a los trabajadores sindicados o que el contenido de los derechos de éstos sea diverso que el de aquéllos que no se sindicaron, pues en tal caso no se está haciendo la sindicación obligatoria y la diferencia de régimen jurídico será legítima si lo es dentro del campo del artículo 14 de la Constitución siempre que no entrañe presión o coacción, como antes hemos dicho.

4. Es en el artículo 14 de la Constitución donde efectivamente se encuentra la cuestión central de este asunto, porque para la afiliación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos el artículo 3.º del Real Decreto de 20 de agosto de 1970, tras la modificación introducida por el Decreto de 24 de octubre de 1980, en relación con aquellas profesiones para cuyo ejercicio es necesaria una colegiación o asociación, exige, además de la decisión gubernamental, el acuerdo de los organismos corporativos de la profesión, lo que establece obviamente una diferencia de trato jurídico entre este conjunto de trabajadores, a que pertenece la demandante, y todos los demás.

El hecho de que exista una diferencia en el trato jurídico o en los regímenes jurídicos aplicables a una u otra clase de personas no significa por sí solo violación del artículo 14 de la Constitución, como ya hemos dicho en muchas ocasiones, siempre que la diferencia que se introduce posea una justificación razonable, de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra, siendo además de destacar que si existe una diferencia de trato jurídico y se solicita la aplicación del artículo 14, compete a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que el diferente trato legal posee.

5. En el momento actual el tema de debate se concreta pura y simplemente en determinar si el trato que reciben los trabajadores autónomos, que necesitan para su ejercicio la incorporación colegial o asociativa y los demás trabajadores autónomos, está o no justificada en orden a su afiliación a la Seguridad Social.

Los datos que nos han sido ofrecidos en este proceso para justificar la diferencia de trato jurídico entre las personas que pueden ser englobadas genéricamente en la categoría de trabajadores por cuenta propia o autónomos y el subconjunto, que dentro de esta categoría forman aquéllos que para el ejercicio de su actividad profesional necesitan como requisito previo la integración en un Colegio o Asociación, han sido de dos tipos: por una parte, se señala que la naturaleza misma de los seguros sociales exige, por la forma de estructuración de este tipo de aseguramiento, su extensión a colectividades amplias; por otra parte, se indica que como consecuencia de la premisa anterior es preciso el carácter obligatorio, pues no es posible que el seguro social funcione como los seguros privados mediante una contratación voluntaria de personas particulares.

La doble coordenada de la sujeción obligatoria y de la colectiva, que fue establecida en el régimen especial de los trabajadores autónomos en los términos que resultan de los artículos 3.º y concordantes del Decreto 2530/1970 no ha desaparecido en el Real Decreto 2504/1980. La sujeción obligatoria se sigue manteniendo en la nueva redacción del artículo 3.º tanto para los trabajadores por cuenta propia o autónomos que puedan denominarse genéricamente así como para los trabajadores de este tipo que para el ejercicio de su actividad profesional necesitan, como requisito previo, integrarse en un Colegio o Asociación profesional. La inclusión obligatoria y colectiva se dispone por Orden ministerial y se hace a propuesta o solicitud de los organismos superiores de representación de dichas entidades. La Orden ministerial dispone, con carácter general, la sujeción obligatoria y colectiva y necesita la solicitud de los órganos representativos del Colegio o Asociación profesional, lo que supone la voluntad del conjunto expresada democráticamente (artículo 36 de la Constitución) que constituye el presupuesto que legitima la incorporación colectiva y obligatoria; pues como hemos dicho, la naturaleza del sistema de la Seguridad Social exige que la sujeción sea obligatoria y colectiva, ya que, en otro caso, de admitirse la inclusión individual, se alteraría fundamentalmente esa naturaleza y se distorsionaría el sistema de financiación y cobertura de riesgos.

Por consiguiente la diferencia de trato derivada del inciso final del citado artículo 3.º que la recurrente estima contraria al artículo 14 de la Constitución española, lejos de ser arbitraria y por ende discriminatoria, tiene en su favor sólidos argumentos jurídicos como son por una parte los derivados de la naturaleza del sistema de la Seguridad Social y por otra el hecho de que la incorporación al régimen de la misma de los distintos grupos de trabajadores ha sido y es necesariamente gradual y constituye una opción política legítima el posponer la incorporación de un determinado grupo o el condicionarla a una previa negociación con el respectivo Colegio profesional.

#### 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 doña Carmen Pérez Puchalt.

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

Dada en Madrid a 22 de noviembre de 1982.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

34722

Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 208/1982.—Sentencia número 69/1982, de 23 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Be-gué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número de registro 208/1982, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de la Garrotxa, del Parlamento de Cataluña, en el que han comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abo-

gado don Manuel María Vicens i Matas, y el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, siendo ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. El día 11 de junio de 1982 la Abogacía del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, del Parlamento de Cataluña, sobre protección de la zona volcánica de la Garrotxa, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución y del 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de que se produjera la suspensión de la Ley impugnada en los términos y en el plazo previstos por los citados preceptos. Como objeto fundamental del recurso se señalan la declaración de dicha zona como «Paraje natural de interés nacional», así como el establecimiento dentro de la zona de determinadas reservas integrales de interés geobotánico, que se contienen en los artículos 1 y 2 de la Ley impugnada, si bien por conexión lógica con ellos se impugnan también expresamente todos los demás artículos de la Ley, así como sus disposiciones adicional, transitoria y finales.