

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5231** *Sala Primera. Sentencia 48/2009, de 23 de febrero de 2009. Recurso de amparo 1306-2006. Promovido por don Santiago Fariña Izquierdo respecto a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santiago de Compostela que desestimaron su demanda contra la Xunta de Galicia sobre anulación de la propuesta de sanción por infracción en materia de prevención de riesgos laborales. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): falta de legitimación activa del trabajador víctima de un accidente laboral para obtener en vía judicial que la Administración sancione a la empresa.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1306-2006, promovido por don Santiago Fariña Izquierdo, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Silvia Vázquez Senin y bajo la dirección del Letrado don Mara Fachado Fuentes, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 7 de diciembre de 2005, dictada en el rollo núm. 230-2005, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santiago de Compostela de 15 de abril de 2005, dictada en el procedimiento abreviado núm. 595-2004. Ha comparecido la Xunta de Galicia, representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de febrero de 2006, el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don Santiago Fariña Izquierdo, y bajo la dirección del Letrado don Mara Fachado Fuentes, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El recurrente interpuso demanda contencioso-administrativa contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada presentado contra la Resolución de la Delegación Provincial del Servicio de Relaciones Laborales de Ourense de la Xunta de Galicia de 22 de agosto de 2003, dictada en el expediente núm. 37-2003, en la que se acuerda anular la propuesta de sanción realizada por la Inspección de Trabajo contra la empresa para la que trabajaba el recurrente, por la comisión de una infracción grave en materia de prevención de riesgos laborales, de la que se había derivado un accidente

laboral en que había resultado lesionado, al considerar que no concurría la infracción denunciada. La demanda dio lugar al procedimiento abreviado núm. 595-2004, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santiago de Compostela.

b) Por Sentencia de 15 de abril de 2005 se inadmitió el recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa del recurrente, argumentando que se trata de un procedimiento administrativo sancionador del que no se deriva interés legítimo alguno representado por la obtención de una ventaja o utilidad con la sanción de la empresa. El recurrente interpuso recurso de apelación, alegando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con cita del precedente de la STC 143/2000, de 29 de mayo, poniendo de manifiesto su concreto interés en el procedimiento sancionador derivado de las posibles acciones indemnizatorias por los daños irrogados en el accidente sufrido, así como del derecho al recargo de prestaciones.

c) El recurso fue desestimado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 7 de diciembre de 2005, dictada en el rollo de apelación núm. 230-2005, insistiendo en que, si bien el expediente sancionador incoado contra la empresa traía causa del accidente laboral sufrido por el recurrente y de la propuesta de sanción formulada por la Inspección de Trabajo, ello no implica que cuente con legitimación activa para impugnar su archivo. Así, se argumenta que la imposición de una sanción a la empresa no puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante ni puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, ya que «no se integra ese especial interés, distinto a la defensa de la mera legalidad, por razón de que de imponer la sanción pretendida se beneficiaría el actor en materia de posibles acciones indemnizatorias y de recargo de prestaciones del que sería sujeto titular pues ello entraña el peligro de conformar una prueba preconstituida a utilizar en el ejercicio de otras posibles acciones que pueda emprender contra la empresa y que se mantienen a su disposición a pesar de serle negada, en este caso concreto, la legitimación activa» (fundamento jurídico tercero).

3. El recurrente aduce en su demanda de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, con fundamento en que la decisión de inadmisión por falta de legitimación activa, que impidió un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas, resultó desproporcionada, formalista y arbitraria, ya que, conforme a la jurisprudencia establecida en la STC 143/2000, de 29 de mayo, existe un interés legítimo, directo y muy cualificado de todo trabajador que ha sufrido un accidente laboral respecto del resultado del procedimiento administrativo sancionador abierto como consecuencia de la posible infracción en materia de prevención de riesgos laborales que dio lugar a dicho accidente, concretado en las posibles acciones indemnizatorias y con el derecho al recargo de prestaciones.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 17 de abril de 2008, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, requerir a los órganos judiciales la remisión de copia testimoniada de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 23 de octubre de 2008, tuvo por personado al Procurador don Argimiro Vázquez Guillén en nombre y representación de la Xunta de Galicia y, a tenor del art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. La Xunta de Galicia, mediante escrito registrado el 3 de diciembre de 2008, presentó sus alegaciones, solicitando, en primer lugar, la inadmisión del recurso por no haberse justificado su especial trascendencia constitucional, como exige el art. 49.1 LOTC y, de manera subsidiaria, su desestimación, ya que la aplicación de la causa de inadmisión de falta de legitimación activa del recurrente ha sido apreciada sin vulnerar el art. 24.1 CE.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 16 de diciembre de 2008, interesó que se desestimara el recurso de amparo, al entender que no ha existido ninguna vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Así, destacando que, con carácter general, sólo cabe reconocer legitimación activa para impugnar judicialmente una decisión administrativa dictada en un expediente sancionador a la persona contra la que se dirija dicho expediente, el Ministerio Fiscal argumenta que tampoco concurre en este caso los supuestos excepcionales en que la jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad de apreciar un interés legítimo de terceros, destacando que lo impugnado no era una resolución administrativa que hubiera declarado probada la infracción de la normativa de seguridad de la empresa sino, al contrario, una resolución que declara no probada dicha infracción. De ese modo, el Ministerio Fiscal pone de manifiesto que, si bien la posible infracción de las normas de seguridad en el trabajo constituye, a su vez, el presupuesto del derecho al recargo por la prestación económica derivado del accidente de trabajo y que las resoluciones administrativas que recaigan en cada uno de los supuestos, además, es impugnabile ante diferentes órdenes jurisdiccionales, sin embargo, en el presente caso, la decisión judicial impugnada de negar legitimación activa al recurrente para recurrir el archivo del expediente administrativo sancionador, al no pronunciarse sobre el fondo de la existencia de una eventual infracción de la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo, no impide que, en su caso, los Tribunales del orden social, con plena jurisdicción, puedan pronunciarse sobre la existencia de la infracción o no de las normas de seguridad a efectos del derecho de recargo. Por tanto, concluye que el recurrente, al no ver mermadas sus posibilidades de alegación y prueba, incluso respecto de la eventual infracción de la normativa de seguridad en un eventual procedimiento en materia de derecho de recargo, carece de un interés directo en sostener la pretensión de imponer una sanción al empresario.

8. El recurrente, mediante escrito registrado el 3 de diciembre de 2008, presentó sus alegaciones, solicitando que se otorgue el amparo en los términos expuestos en su demanda.

9. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 9 de enero de 2009, tuvo por personada a la Procuradora doña Silvia Vázquez Senin, en nombre y representación del recurrente, en sustitución del Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, tras la renuncia de éste.

10. Por providencia de fecha 19 de febrero de 2009, se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 23 de febrero de 2009.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso es determinar si las resoluciones impugnadas, en la medida en que apreciaron la concurrencia del óbice procesal de falta de legitimación activa del recurrente, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción.

Previamente debe descartarse que concurra la causa de inadmisión planteada por la Xunta de Galicia por no haberse justificado su especial trascendencia constitucional, como exige el art. 49.1 LOTC, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, toda vez que, como ya ha reiterado este Tribunal (por todas, STC 146/2008, de 10 de noviembre, FJ 2), dicho requisito sólo resulta lógicamente exigible respecto de demandas presentadas con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica 6/2007, lo que no es el caso.

2. Entrando en el análisis de la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), este Tribunal ha reiterado que es un elemento esencial de este derecho obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, derecho que también se satisface con una decisión de inadmisión que impida entrar en el fondo de la cuestión planteada cuando dicha decisión se fundamente en la existencia de una causa legal que

resulte aplicada razonablemente. Asimismo se ha resaltado que el control constitucional de las decisiones de inadmisión «ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida» (STC 327/2006, de 20 de noviembre, FJ 3). Además, en lo referido a la decisión de inadmisión por carencia de legitimación activa, este Tribunal ha destacado que al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen al atribuir legitimación activa para acceder a los procesos judiciales, resultando censurables aquellas apreciaciones judiciales de falta de legitimación que carezcan de base legal o supongan una interpretación arbitraria, irrazonable o excesivamente restrictiva de la disposición legal aplicable al caso contraria a la efectividad del derecho fundamental (por todas, STC 85/2008, de 21 de julio, FJ 4).

Más en concreto, por lo que se refiere a los casos, como es el presente, de impugnación judicial de resoluciones administrativas recaídas en procedimientos sancionadores de la normativa de prevención de riesgos laborales, este Tribunal sólo ha reconocido un eventual interés legítimo para intervenir en el proceso contencioso-administrativo a terceros distintos de las personas contra los que se hubiera dirigido el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la infracción controvertida hubiera dado lugar a un accidente laboral y el pronunciamiento judicial que recayera sobre la existencia o no de una infracción de la normativa de seguridad laboral estuviera llamado a producir, respecto del trabajador lesionado, «la vinculación a que se refiere la STC 182/1994, de 20 de junio, FJ 3, sin alternativa a un enjuiciamiento prejudicial diferente, de modo que la suerte del derecho del trabajador quedaría decidida en el proceso contencioso-administrativo, en el que su interés no puede quedar ayuno de la posible defensa» (STC 143/2000, de 29 de mayo, FJ 4).

En efecto, en la STC 143/2000, tan reiteradamente alegada por el recurrente, este Tribunal reconoció a un trabajador lesionado en un accidente laboral interés legítimo para intervenir en un procedimiento contencioso-administrativo de impugnación del procedimiento administrativo sancionador en que se ventiló la responsabilidad del empresario. Ahora bien, es preciso destacar que el supuesto que se planteaba en dicho pronunciamiento era la falta de emplazamiento del trabajador en el procedimiento contencioso-administrativo incoado con motivo de la impugnación por la empresa de la decisión de sancionarla por infracción de la normativa de seguridad laboral. Y, en ese caso, teniendo en cuenta, por una parte, el art. 123 de la Ley general de la Seguridad Social, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio y, por otra, el art. 42.5 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, lo determinante para considerar que existía un interés legítimo del trabajador en el resultado del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración radicaba en que, siendo ineludible para el órgano judicial contencioso-administrativo pronunciarse sobre la existencia de una infracción de la normativa laboral de seguridad, como consecuencia de la impugnación planteada por la propia empresa sancionada, no podía dejarse al trabajador al margen de dicho pronunciamiento, a la vista del efecto prejudicial que produciría en un eventual proceso laboral en materia de recargos de prestaciones.

3. El supuesto ahora enjuiciado es cualitativamente distinto. En el presente caso, como ha sido expuesto con más detenimiento en los antecedentes, ha quedado acreditado, en primer lugar, que el recurrente sufrió un accidente en su lugar de trabajo, del que se derivó una propuesta de sanción de la Inspección de Trabajo por infracción de la normativa de seguridad, que dio lugar a la apertura de un procedimiento sancionador finalmente archivado al considerarse que no concurría infracción alguna. Y, en segundo lugar, que el recurrente, en pretensión de que se revisara judicialmente esta decisión de archivo y de que se impusiera una sanción a la empresa, interpuso una demanda contencioso-

administrativa que fue inadmitida por las Sentencias ahora impugnadas en amparo al negarle legitimación activa, destacando que no podía derivarse un interés legítimo de las eventuales acciones indemnizatorias y de recargo de prestaciones que pudiera emprender contra la empresa, ya que la posibilidad de su ejercicio no se veía perjudicada por la decisión administrativa de archivo.

Pues bien, como también ha señalado el Ministerio Fiscal, no cabe apreciar la vulneración aducida del art. 24.1 CE, puesto que, en defecto de una previsión legal que habilite a quien se considere víctima de la infracción administrativa cometida por un tercero para impugnar la decisión que en el ejercicio exclusivo de su potestad sancionadora adopte la Administración, la argumentación vertida en las resoluciones impugnadas para negar legitimación activa al recurrente no supone un entendimiento rigorista ni desproporcionado de la exigencia, prevista en el art. 19.1 a) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), de que concurra un interés legítimo como requisito ineludible para tener legitimación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En efecto, partiendo de la base de que el recurrente no niega que, con carácter general, sólo tienen interés legítimo para impugnar judicialmente las decisiones administrativa recaídas en los expedientes sancionadores aquellas personas contra las que se dirija el ejercicio de la potestad sancionadora, no cabe desconocer que, tal como se argumenta en las resoluciones impugnadas, la decisión de archivo adoptada por la Administración, a diferencia de lo que sucedía en el caso de la STC 143/2000, de 29 de mayo, carecía de una incidencia directa en la esfera de intereses legítimos del recurrente que le dotare de legitimación activa para su impugnación en vía judicial. Por un lado, el recurrente no se veía impedido de acudir a los Tribunales civiles para obtener de la empresa una indemnización por los daños causados o a los Tribunales del orden social en pretensión de que dicha empresa abonare el pago del recargo de prestaciones económicas previstas para los casos de accidente de trabajo. Por otro, la decisión de archivo del expediente sancionador tampoco despliega, por ser un mero pronunciamiento administrativo, ningún tipo de efecto prejudicial sobre los órganos judiciales civiles o sociales que deben pronunciarse sobre el ejercicio de dichas acciones, quienes mantienen su plenitud de jurisdicción para decidir en cada caso, al margen de lo concluido por la Administración, sobre la existencia de una infracción de la normativa de seguridad laboral a los efectos de la concreta acción ejercitada.

En definitiva, lo que el actor pretendía con su acción era la imposición de una sanción administrativa, el ejercicio de una potestad exclusiva de la Administración. La decisión judicial de inadmitir la demanda por falta de legitimación activa al carecer de interés legítimo resultó de la aplicación de una norma legal que no prevé la intervención del sujeto pasivo de la infracción y que fue interpretada sin incurrir en ningún defecto de motivación con relevancia 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

Denegar el amparo solicitado por don Santiago Fariña Izquierdo

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

Dada en Madrid, a veintitrés de febrero de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.