**STC 164/1985, de 3 de diciembre de 1985**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 267 de 1985, interpuesto por don Francisco Uribe Teruel, representado por el Procurador don Emilio Alvarez Zancada y defendido por el Abogado don José María Manté Spé, contra la Sentencia dictada por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona en 6 de febrero de 1985, declarando inadmisible el recurso deducido contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de recurso de alzada interpuesto contra resolución de la Delegación Provincial de Sanidad y Seguridad Social de Barcelona, relativa a afiliación y cotización del trabajador recurrente. Ha sido parte el Letrado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pera Verdaguer, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito que tuvo entrada el 29 de marzo de 1985 se interpuso recurso de amparo por don Francisco Uribe Teruel, contra Sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 6 de febrero de 1985, mediante la correspondiente demanda en que se exponen, sustancialmente, los hechos siguientes:

a) El solicitante de amparo, trabajador con categoría de peón, que había sido despedido por la Empresa «Orema, Sociedad Anónima», formuló denuncia por no haber sido dado de alta y falta de cotización en la Seguridad Social desde el 9 de octubre de 1979 hasta el 3 de diciembre del mismo año, mediante escrito presentado el 5 de marzo de 1980 ante la Delegación Territorial de Barcelona del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. En atención a dicha denuncia, la Inspección de la Seguridad Social levantó acta de liquidación a la Empresa referida, de fecha 9 de octubre de 1980, por falta de afiliación y cotización por el trabajador solicitante de amparo durante el período antes indicado; practicándose en dicha acta una liquidación por importe de 91.677 pesetas. La Empresa impugnó el acta, sin que de tal impugnación se haya,dado traslado en ningún momento al denunciante, y ahora solicitante de amparo, y la Delegación Territorial de Barcelona del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social acordó anular el acta por resolución de 11 de junio de 1981.

b) El solicitante de amparo tuvo conocimiento -se dice- de tal resolución el 21 de septiembre de 1981 al serle comunicada la impugnación y el resultado de la misma «en un juicio ante Magistratura por diferencias en la prestación de desempleo, en cuyo juicio eran partes demandadas tanto el Instituto Nacional de Empleo como la propia Empresa».

c) El solicitante de amparo interpuso contra dicha resolución recurso de alzada ante la Subsecretaria del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, mediante escrito de fecha 23 de septiembre de 1981.

d) Frente a la desestimación presunta del recurso de alzada interpuso el solicitante de amparo, alegando el art. 24 de la Constitución, recurso contencioso-administrativo ante la Sala Segunda de dicha jurisdicción de la Audiencia Territorial de Barcelona, la cual dictó Sentencia de fecha 6 de febrero de 1985, declarando la inadmisibilidad del recurso, por apreciar la falta de legitimación del recurrente alegada por el Abogado del Estado; considerándose, por otra parte, no haber existido «la preceptiva audiencia en este proceso jurisdiccional de la verdadera"parte interesada"».

e) El solicitante de amparo dedujo recurso de apelación contra la anterior Sentencia, poniendo de manifiesto -dice-, una vez más, la infracción del art. 24 de la Constitución, y la Sala de Instancia, por providencia de 5 de marzo de 1985, acordó no haber lugar a admitir la apelación, «conforme al art. 94.1 a) de la Ley Reguladora de esta jurisdicción», y declarar firme la Sentencia dictada en el proceso de que se trata.

En la demanda de amparo se cita como precepto constitucional infringido el art. 24 de la Constitución, exponiéndose diversos razonamientos acerca de la cualidad de interesado del trabajador solicitante de amparo en el expediente administrativo, y, por lo tanto, en el recurso contencioso-administrativo, añadiéndose como «cuestión incidental» algunas consideraciones sobre la falta de citación, ciertamente, de la Empresa «Orema, Sociedad Anónima», y la consiguiente nulidad de actuaciones. Y se solicita que anulemos la Sentencia impugnada, ordenando a la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictar otra en cuanto al fondo del asunto, previo al reconocimiento de la legitimación activa del trabajador recurrente.

2. Admitido a trámite el recurso y recibidas las actuaciones recabadas de la Audiencia Territorial de Barcelona, que previamente emplazó al Abogado del Estado que había sido parte demandada en el recurso contencioso- administrativo, y que se personó en este proceso constitucional, por providencia de 3 de julio de 1985 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó poner de manifiesto las referidas actuaciones a las partes y al Ministerio Fiscal para que presentasen sus alegaciones conforme al art. 52.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

3. En su escrito de alegaciones la parte demandante ha expuesto que es lógico que si un expediente se inicia por denuncia de un trabajador es evidente que en la tramitación del mismo sea interesado. De conformidad con el art. 64.2 del texto refundido de la Ley de Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, cuando el empresario incumple sus obligaciones «el trabajador podrá instar su afiliación, alta o baja». Pero, además, está claro que el mantenimiento de la resolución que se impugna supone un grave perjuicio para el demandante en tanto que la cotización se toma como base para calcular en su momento la carencia a efectos de la pensión de jubilación, invalidez, prestación por desempleo; por tanto, es un absurdo negar la legitimación, dado que en función del art. 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa está claro el «interés legítimo», pero, además, en la Sentencia recurrida se confunde el procedimiento sancionador con el procedimiento para liquidación de cuotas a la Seguridad Social, y si bien en el primer caso podría decirse que sólo tiene interés el empresario como posible sujeto sancionado, no es menos cierto que en el caso de actas de liquidación de cuotas a la Seguridad Social entra en juego el interés legítimo que, evidentemente, no excluye a los trabajadores del derecho a acceso a la vía administrativa, pues de lo contrario se produciría una grave situación de injusticia. (En tal sentido se pronuncia la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1985.) Por lo que, si este derecho se le reconoce al empresario, no hay razón legal alguna para negárselo al trabajador, lo que supondría, como ya se ha indicado, la vulneración del art. 24 de la Constitución.

4. El Letrado del Estado examina la cuestión litigiosa desde la perspectiva del contenido del acto administrativo, que consiste precisamente en declarar acreditadas las obligaciones empresariales de afiliación y cotización en el régimen general de la Seguridad Social respecto al ahora demandante de amparo; perspectiva desde la cual entiende que ha de enjuiciarse no ya sólo la corrección de la resolución judicial, sino -lo que en esta sede constitucional importa- si, con independencia de la valoración que en un plano de interpretación de la legalidad ordinaria, pueda recibir la efectuada por el órgano judicial, la misma origina el resultado de indefensión en que el recurrente concreta la pretendida lesión del derecho fundamental.

Resultando indiscutible el interés del trabajador en el cumplimiento empresarial de las obligaciones, a aquél referidas, de afiliación y cotización en la Seguridad Social, en el caso presente deben tenerse presentes dos circunstancias adicionales: a) De un lado la de haber precedido al acta inspectora una denuncia procedente del propio trabajador, y b) La contradicción entre el período de cotización atendido por la resolución administrativa que, estimando la impugnación empresarial, deja sin efecto el acta inspectora de liquidación, y las fechas de comienzo de la relación laboral que se declararon probadas en la Sentencia de Magistratura de Trabajo de 27 de mayo de 1980 y 25 de mayo de 1981, como consecuencia de lo cual el hoy demandante en amparo quedaría desprovisto de cobertura por falta de afiliación y cotización, durante parte del período de prestación de sus servicios.

Si bien en el procedimiento regulado en el Decreto 1860/1975, de 10 de julio (que, frente a lo señalado por el recurrente en amparo, si se cita en el encabezamiento del acta y en el primer considerando de la Resolución de 11 de junio de 1981, y debe entenderse como el aplicable, en desarrollo del texto refundido de 31 de mayo de 1974, para las actuaciones), caso de concluir con una resolución sancionatoria para el empresario, cabe entender que únicamente éste aparece como destinatario de la sanción y legitimado para su impugnación (a cuyo extremo sería ajena cualquier legitimación del denunciante), cuando la resolución contenga una liquidación y, más aún, cuando establezca el cumplimiento empresarial de la obligación de afiliación y cotización por período distinto al declarado probado en Sentencia del orden jurisdiccional laboral, no cabe trasladar aquel razonamiento desconociendo la directa afección a los legítimos intereses del trabajador, y privando a éste de la posibilidad de obtener un pronunciamiento que condene a la Empresa a la liquidación de las cuotas correspondientes a la total duración de su prestación laboral, y le permita con ello la cobertura correspondiente a dicha total duración.

Por lo cual, concluye el Letrado del Estado suplicando a este Tribunal que se dicte Sentencia declarando haber lugar al amparo, anulando la Sentencia impugnada y reponiendo las actuaciones al momento en que, con la práctica del pertinente emplazamiento personal a la Empresa, como interesado conocido en el procedimiento, haya de tramitarse el mismo.

5. El Ministerio Fiscal ha expuesto en su escrito de alegaciones que la condición de «interesado» del recurrente conlleva la consecuencia fundamental de que en el procedimiento administrativo sobre descubierto de cuotas de la Seguridad Social debe ser oído. Así resulta del art. 105.3 de la Constitución, del 68.3 de la Ley de Seguridad Social y de la Ley de Procedimiento Administrativo, arts. 62 y 79.

La Sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo objeto de impugnación no admite la condición de interesado del recurrente, y, como consecuencia de este desconocimiento, no le considera legitimado en el recurso contencioso interpuesto. El art. 28.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que están legitimados para demandar «los que tuvieren interés directo en ello». El fundamento de la legitimación se encuentra en el interés directo y, conforme a las normas referidas, el recurrente lo tiene.

Este Tribunal, dado que no constituye una tercera instancia, no revisa la legalidad aplicada, pero teniendo en cuenta que la admisión arbitraria o irrazonable o irrazonada o basada en una intervención distinta de la expuesta, afecta al contenido normal del derecho fundamental, entiende que en estos supuestos la resolución judicial puede incurrir en inconstitucionalidad que dé lugar a la estimación del amparo, como sucede en los casos en que se declare la inadmisión por estimar inaplicable un procedimiento que lo era, o en que se ha padecido un error patente o en que la normativa no se ha interpretado en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental.

En el caso concreto, el Tribunal Contencioso-Administrativo ha dictado una resolución de inadmisión con fundamento en la falta de interés directo del recurrente respecto a la pretensión objeto del recurso y llega a esta conclusión en base a confundir con acta de sanción por infracción un acta de liquidación de cuotas sociales, que no tiene carácter sancionador. Es decir, la aplicación de la causa legal que determina la resolución de inadmisión no es razonada porque el fundamento de la misma tiene su origen en confundir dos clases de actas, que son distintas entre sí; dos procedimientos administrativos que son diferentes en su tramitación, en su origen y en su presupuesto, y, por tanto, en sus consecuencias. Y cuando se declara la inadmisión de un recurso en vía judicial, sobre la base de una causa inexistente, en este caso, el acta de infracción, tal error es también una inconstitucionalidad, ya que afecta al contenido del art. 24.1 de la Constitución, y por ello el Tribunal Constitucional puede entender de la existencia de aquella causa en que se ha padecido un error patente.

En el presente recurso -puntualiza el Ministerio Fiscal- no se ha aportado con la documentación el expediente administrativo incoado como consecuencia del acta de liquidación de cuotas sociales y que concluyó con el acta de anulación de la primera. Por ello, y de acuerdo con el art. 88 de la LOTC, este Ministerio solicita que se recabe del órgano correspondiente el citado expediente para que con señalamiento de plazo y a los efectos de su conocimiento y estudio de las posibles consecuencias que a su vista pudiera producir, en las alegaciones ya formuladas.

Por todo ello, el Ministerio Fiscal interesa del Tribunal que se dicte Sentencia concediendo el amparo solicitado por conculcar la Sentencia impugnada el art. 24.1 de la Constitución, y se reconozca al demandante su derecho a que se dicte una nueva resolución judicial en la que no se tenga en cuenta la causa de inadmisión indebidamente apreciada.

6. Por providencia de 18 de septiembre de 1985 se señaló para deliberación y votación del recurso el día 13 de noviembre siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En este recurso de amparo constitucional la demanda se dirige contra la Sentencia dictada con fecha 6 de febrero del año actual por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona, en proceso de tal orden, en el que se solicitó la anulación de resolución de la Delegación Provincial de Sanidad y Seguridad Social, que, a su vez, decretó la nulidad de acta levantada a la Empresa «Orema, Sociedad Anónima», sobre falta de afiliación y cotización de uno de sus trabajadores, a cuya instancia se había seguido el expediente, proceso contencioso-administrativo tramitado a virtud de demanda de tal trabajador -aquí recurrente en amparo-, y en el que fue parte el Abogado del Estado, sin que lo fuera la precitada Empresa, que no fue emplazada de modo directo, y sin que conste tampoco en el proceso la publicación del anuncio en el «Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona» exigido por el art. 64 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Si bien el recurrente en amparo basa su argumentación en que la Sentencia de que se trata vulnera el derecho establecido en el art. 24 de la C.E. porque indebidamente inadmitió el recurso contencioso-administrativo por él interpuesto so pretexto de que carecía de legitimación activa, esa misma parte no deja de advertir que allí hubo de emplazarse a la Empresa, por estar desde el inicio perfectamente conocida e identificada, y afectarle del modo más absoluto la resolución que pusiera término al proceso, por lo que insta que se anulen las actuaciones desde el momento en que la omisión de la citación de la Empresa «Orema, Sociedad Anónima» se hubiese producido, pretensión concorde con la deducida por el Abogado del Estado, en el sentido de que se dicte Sentencia declarando haber lugar al amparo -extremo en el que también conviene el Ministerio Fiscal-, anulando la Sentencia impugnada y reponiendo las actuaciones al momento en que con la práctica del pertinente emplazamiento personal a la Empresa, como interesada conocida en el procedimiento, haya de tramitarse el mismo.

2. Parece ocioso repetir aquí, una vez más, la que puede reputarse como doctrina general respecto del alcance de los mandatos del art. 24 de la C. E., en cuanto a la suficiencia o no de los llamados emplazamientos edictales previstos en el art. 64 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, limitándonos a la consideración de las particularidades que el caso ofrece para extraer las necesarias conclusiones determinantes del pronunciamiento a adoptar, y en tal sentido es de ver que, aun haciendo abstracción de que ni siquiera consta el emplazamiento edictal, sin temor a error hay que reputar exactas las apreciaciones de la parte recurrente en amparo y del Abogado del Estado a que hicimos alusión precedentemente, en un todo coincidentes, acerca de la inexcusable práctica de un directo emplazamiento de la Empresa en el proceso contencioso-administrativo, absolutamente identificada ya desde el inicio del expediente administrativo, presuntamente infractora de determinados preceptos de la normativa sobre Seguridad Social, calificada como tal en el Acta de Inspección, bien que quedara exculpada tras el acuerdo de la Delegación Provincial, pero sometida su conducta de nuevo a enjuiciamiento, ya en vía jurisdiccional, de la que, por todo ello, no podía quedar al margen, a salvo su personal decisión, pero en todo caso previo el debido directo emplazamiento. No enerva lo anterior la circunstancia de que la Sentencia del Tribunal de lo Contencioso fuera, en definitiva, favorable a tal Empresa, puesto que no se puede olvidar que ese fallo no entró en el fondo de la cuestión, limitándose a un pronunciamiento de inadmisibilidad, por entender la Sala sentenciadora que el actor carecía de legitimación, cuestión esta última precisamente objeto de este recurso constitucional de amparo, en el cual, de no compartir este Tribunal el criterio aceptado por el órgano de la jurisdicción ordinaria, a lo que conduciría sería a la precisión de dictarse un nuevo fallo la Sala Territorial en un proceso en el que, naturalmente, seguiría ausente sin su voluntad la Empresa que debió ser demandada.

3. No obstante lo expuesto, no cabe desconocer que nos hallamos en un recurso constitucional de amparo, y que por ello la solución que se le dé deberá ser la conclusión que se alcance en orden a si se produjo o no la denunciada violación de un derecho fundamental o libertad pública, en este caso el de tutela judicial efectiva, proclamado en el art. 24 de la C.E., y con esta finalidad podemos aceptar las consideraciones que emite el Ministerio Fiscal en el sentido de que este Tribunal ha fijado el criterio de que el contenido normal de ese derecho, consiste en obtener una respuesta sobre el fondo de la cuestión, derecho que se satisface también cuando la resolución es de inadmisión, siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal, debiendo responder el razonamiento a una interpretación de las normas, de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho de que se trate, entendiendo que la inadmisión basada en una interpretación distinta de la expuesta puede afectar al contenido normal del derecho fundamental, y, consecuentemente, determinar la estimación del recurso de amparo.

Es difícilmente cuestionable la realidad del interés del trabajador en el cumplimiento empresarial de las obligaciones a aquél referidas, de afiliación y cotización en la Seguridad Social, a lo que, en el supuesto presente, y como señala el Abogado del Estado, se adicionan dos circunstancias, a saber, de un lado, la de haber precedido al Acta de la Inspección una denuncia procedente del propio trabajador, y, además, la contradicción entre el período de cotización atendido por la resolución administrativa, que, estimando la impugnación empresarial, deja sin efecto el acta inspectora de liquidación y las fechas de comienzo de la relación laboral que se declararon probadas en las Sentencias de Magistratura de Trabajo, como consecuencia de lo cual, el hoy demandante en amparo quedaría desprovisto de cobertura, por falta de afiliación y cotización, durante parte del período de prestación de sus servicios. Parece evidente que cuando la resolución administrativa contenga una liquidación, y, más aún, cuando establezca el cumplimiento empresarial de la obligación de afiliación y cotización por un período distinto al declarado probado en Sentencia del orden jurisdiccional laboral, no cabe desconocer la directa afección a los legítimos intereses del trabajador, determinantes, por lo tanto, de su activa legitimación con la legal base prevista en el art. 28.1 a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

### F A L L O

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º. Otorgar el amparo solicitado por don Francisco Uribe Teruel.

2º. Anular la Sentencia dictada con fecha 6 de febrero del año actual por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, en el recurso núm. 5/1982, así como las actuaciones integrantes del mismo, a partir de la providencia de 14 de enero de 1982, con el fin de que se emplace individualmente a la Empresa «Orema, Sociedad Anónima».

3º. Reconocer el derecho del demandante a obtener la tutela efectiva, y, en su virtud, a que se resuelva el recurso contencioso-administrativo no apreciando la causa de inadmisibilidad consistente en la falta de legitimación activa.

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

Dada en Madrid, a tres de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco.