

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 363/2021, de 7 de abril de 2021

Sala de lo Social

Rec. n.º 4792/2018

SUMARIO:

Accidente de trabajo. Sanción administrativa impuesta a empresa, por infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales, que no procede a agotar la vía administrativa previa mediante la presentación del preceptivo recurso de alzada, esperando casi 2 años para presentar reclamación previa. Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social que es confirmada por el TSJ en el sentido de revocar la sanción impuesta. El artículo 40 a) LJCA (de 1956) tiene el sentido, con carácter general, de evitar que el administrado pueda impugnar actos a los que ha dejado ganar firmeza por no haber interpuesto los correspondientes recursos, a través de la impugnación de otros que no gozan de autonomía, o que no son independientes, respecto de los primeros. Reiterados pronunciamientos de esta Sala han aplicado la doctrina de los actos administrativos firmes y consentidos a las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social que impugnan la resolución del INSS que declaró su responsabilidad en el pago de prestaciones. Este Tribunal rechaza que se les aplique el art. 71.4 de la LRJS, que permite el nuevo ejercicio de la acción, siempre que el derecho no haya prescrito, argumentando «que la previsión del referido art. 71.4 LRJS significa una excepción al régimen común administrativo, en el que en aras al principio de seguridad jurídica, al interés general en juego y a la "ejecutividad" propia del acto administrativo, se dispone la inatacabilidad del acto que gana firmeza por haber sido consentido (al no haberse recurrido en tiempo y forma) o por ser reproducción de otro consentido». En el caso analizado, la empresa no interpuso recurso de alzada contra la resolución administrativa que le impuso una sanción de 20.491 euros por infracción de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. Transcurrieron casi dos años hasta que dicha empresa presentó escrito de reclamación previa. La aplicación del tenor literal de los arts. 69.1 y 151 de la LRJS y del art. 23 del Real Decreto 928/1998, de conformidad con la doctrina constitucional y jurisprudencial relativa a los actos administrativos firmes y consentidos, obliga a concluir que concurre una causa de inadmisibilidad de la demanda consistente en la omisión del preceptivo recurso de alzada contra la resolución administrativa que le impuso la sanción, lo que supone que se trató de un acto consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma, sin que la reclamación previa presentada el día 29 de julio de 2014 permita impugnar una sanción administrativa que había adquirido firmeza.

PRECEPTOS:

Ley 36/2011 (LRJS), arts. 69.1, 71.4 y 151.

RD 928/1998 (Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social), art. 23.

PONENTE:

Don Juan Molins García-Atance.

Magistrados:

Doña ROSA MARIA VIROLES PIÑOL
Don ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO
Don SEBASTIAN MORALO GALLEGO
Doña CONCEPCION ROSARIO URESTE GARCIA
Don JUAN MOLINS GARCIA-ATANCE

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 4792/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Margarita Torres Ruiz

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 363/2021

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D^a. Rosa María Virolés Piñol
D. Antonio V. Sempere Navarro
D. Sebastián Moralo Gallego
D^a. Concepción Rosario Ureste García
D. Juan Molins García-Atance

En Madrid, a 7 de abril de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en nombre y representación de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, contra la sentencia dictada el 3 de mayo de 2018 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en recurso de suplicación nº 1692/2017, interpuesto contra la sentencia de fecha 19 de enero de 2017, dictada por el Juzgado de lo Social número Tres de Cádiz, en autos nº 572/2014, seguidos a instancia de la empresa Garcamargo SL contra referida Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía.

Ha comparecido en concepto de recurrido la empresa Garcamargo SL, representada por la Procuradora D^a Teresa de Jesús Castro Rodríguez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En fecha 19 de enero de 2017, el Juzgado de lo Social número Tres de Cádiz, dictó sentencia en la que consta la siguiente parte dispositiva: "Que, ESTIMANDO la demanda, se revoca la sanción impuesta."

Segundo.

Que en la citada sentencia y como hechos probados se declaran los siguientes:

"PRIMERO. En fecha de 10-12-07, en la cantera "La Salinilla, sita en San José del Valle (Cádiz), Luis Francisco, Luis Enrique y Jose Ramón se hallaban prestando sus servicios dirigidos y retribuidos por cuenta de la entidad GARCAMARGO S.L. (Luis Francisco y Jose Ramón) y VICTOR MILLÁN S.L. (Luis Enrique), servicios que consistían en la utilización de maquinaria y herramientas propias de las labres de extracción de material de cantera.

SEGUNDO. Los hechos consistieron, en concreto, en la realización por parte de Luis Francisco de la operación del corte de una barra perforadora o broca hueca de las que se utilizan para el barrenado de las canteras, esto es barrenado para introducir explosivo en el interior de la cantera y conseguir el desprendimiento de la roca. El corte lo realizaba mediante una maquinaria de soplete que emplea combustible gaseoso y oxígeno.

En el transcurso de dicha operación se produjo la explosión del material existente en el interior de la barra perforadora, explosión que provocó;

- * - el abombamiento y fragmentación de la barra perforadora;
- * - lesiones a aquellos tres empleados, ya por efecto de la onda expansiva, ya por la proyección de fragmentos menores del interior de la barra citada (caso este de Jose Ramón, a 10 metros del foco de la explosión).

Se desconoce la composición química de la sustancia que actuó como explosiva.

TERCERO. En fecha de 22-8-08 por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se emitió acta de infracción conforme al contenido de los anversos de los folios nº 2 a nº 18 del documento que en tal sentido figura en el expediente incorporado al procedimiento, con sello de entrada en el juzgado el 7-01-16, folios que han de tenerse por reproducidos en este lugar.

Por providencia de 29-9-08 la Consejería de Empleo suspendió el procedimiento sancionador.

En fecha de 13-7-12 se dictó resolución por la que se acordaba imponer a aquella entidad la sanción de 20.491 euros, al entender que se incurrió en los hechos y tipificaciones que constaban en el acta de infracción a la cual se remitía.

La reclamación previa de 29-7-14 frente a resolución de 18-5-2014 dictada por la citada consejería fue desestimada.

CUARTO. Por dichos hechos se siguieron diligencias penales que, tras la transformación de diligencias previas por delito en juicio de faltas por auto de 1-5-12, finalizaron mediante auto de prescripción de la falta mediante sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz de 31-10-14."

Tercero.

Contra la anterior sentencia, por la representación letrada de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, se formuló recurso de suplicación y la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, dictó sentencia en fecha 3 de mayo de 2018, en la que consta el siguiente fallo: "Que debemos DESESTIMAR y DESESTIMAMOS el recurso de suplicación interpuesto por la representación legal de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, contra la sentencia de fecha 19-1-2017, dictada por el juzgado de lo social nº 3 de Cádiz, en autos 572/2014, seguidos a instancia de GARCAMARGO S,L, contra la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, y en consecuencia, CONFIRMAMOS la Resolución impugnada.

No se efectúa condena en costas."

Cuarto.

Contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, por la Letrada de la Junta de Andalucía, en nombre y representación de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, se interpuso el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, que se formalizó mediante escrito fundado en la contradicción de la sentencia recurrida con la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 2 de diciembre de 2016 (recurso 837/2016).

Quinto.

Se admitió a trámite el recurso y habiendo sido impugnado por la parte recurrida, se pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal para informe, el cual fue emitido en el sentido de considerar procedente el recurso. Por providencia de fecha 24 de febrero de 2021, y por necesidades de servicio, se designó como nuevo Ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Juan Molins García- Atance, señalándose para votación y fallo del presente recurso el día 7 de abril de 2021, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

1. Se discute en este recurso si la empresa debió agotar la vía administrativa previa. Los extremos esenciales para la resolución de este pleito son los siguientes:

1) El día 10 de diciembre de 2007 se produjo un accidente de trabajo en la cantera en la que prestaban servicios laborales dos empleados de la empresa Garcamargo SL.

2) En fecha 22 de agosto de 2008 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó acta de infracción.

3) El día 29 de septiembre de 2008 se suspendió el procedimiento administrativo sancionador por la tramitación de un procedimiento penal.

4) El 13 de julio de 2012 la autoridad laboral impuso a Garcamargo SL una sanción de 20.491 euros por infracción de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. La resolución se notificó a la empresa en fecha 31 de julio de 2012.

5) Casi dos años más tarde, el día 29 de julio de 2014, Garcamargo SL presentó reclamación previa, que fue desestimada.

2. La sentencia dictada por el Juzgado de lo Social número Tres de Cádiz en fecha 19 de enero de 2017, procedimiento 572/2014, estimó la demanda interpuesta por la empresa Garcamargo SL contra la Junta de Andalucía, revocando la sanción impuesta.

La parte demandada interpuso recurso de suplicación, que fue desestimado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla de 3 de mayo de 2018, recurso 1692/2017, confirmando la sentencia de instancia.

3. Contra la citada sentencia recurre en casación para la unificación de la doctrina la parte demandada. La parte actora presentó escrito de impugnación del recurso de casación en el que alega que no concurre el requisito de contradicción entre la sentencia recurrida y la de contraste y argumenta que la doctrina correcta es la establecida en la sentencia recurrida. La parte recurrida invoca la sentencia del TS de 6 de marzo de 2019, recurso 3648/2016, que estimó el recurso de casación unificadora interpuesto por otra empresa involucrada en el mismo accidente. Pero esa sentencia aborda una controversia distinta, relativa a la aplicación del principio non bis in idem, sin contener pronunciamiento alguno relativo al agotamiento de la vía administrativa.

El Ministerio Fiscal informó a favor de la estimación del recurso de casación unificadora.

Segundo.

1. En primer lugar debemos examinar el presupuesto procesal de contradicción exigido por el art. 219 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante LRJS), que no surge de una comparación abstracta de doctrinas al margen de la identidad de las controversias, sino de una oposición de pronunciamientos concretos recaídos en conflictos sustancialmente iguales (por todas, sentencias del Tribunal Supremo de 10 de septiembre de 2019, recurso 2491/2018; 6 de noviembre de 2019, recurso 1221/2017 y 12 de noviembre de 2019, recurso 529/2017).

2. La sentencia recurrida confirma la sentencia de instancia, que había anulado la sanción administrativa en materia de prevención de riesgos laborales. Dicha sentencia aplica la jurisprudencia que flexibiliza el requisito de la presentación de la reclamación administrativa previa, habiéndose presentado la misma en el caso de autos con fecha 29 de julio de 2014. Nada dice la sentencia recurrida sobre la falta de agotamiento de la vía administrativa previa, motivo alegado en el recurso de suplicación.

3. La sentencia de contraste, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 2 de diciembre de 2016, recurso 837/2016, desestimó el recurso de suplicación presentado por el empresario, confirmando la sentencia de instancia que había desestimado su demanda dirigida a la anulación de la sanción administrativa impuesta al mismo. Para la sentencia de contraste, no puede acogerse el recurso del empresario sancionado al no haber agotado la vía administrativa mediante la interposición tempestiva del recurso de alzada frente a la resolución administrativa sancionadora, habiéndolo presentado fuera de plazo, con la consiguiente inadmisión. En consecuencia, considera que se ha incumplido el requisito de agotamiento de la vía administrativa del artículo 151.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante LRJS), al ser el recurso de alzada preceptivo.

4. Concorre el requisito de la contradicción entre la sentencia recurrida y la referencial exigido por el 219.1 de la LRJS. Hay coincidencia sustancial en los hechos (sanciones administrativas impuestas a empresarios sin agotamiento de la vía administrativa mediante la presentación del preceptivo recurso de alzada en el caso de la sentencia recurrida o mediante la presentación extemporánea del mismo en el caso de la sentencia de contraste); las pretensiones (anulación de las sanciones administrativas) y los fundamentos (arts. 69 y 151.1 de la LRJS).

La sentencia recurrida no se pronuncia sobre la falta de agotamiento de la vía administrativa, confirmando la sentencia de instancia, que había revocado la sanción; mientras que la sentencia de contraste considera no agotada la vía administrativa, por lo que adquiere firmeza la resolución administrativa sancionadora. En consecuencia, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, las dos sentencias llegan a pronunciamientos contradictorios que deben unificarse.

Tercero.

1. El art. 69.1 de la LRJS dispone:

"Para poder demandar al Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de los mismos será requisito necesario haber agotado la vía administrativa, cuando así proceda, de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo aplicable [...]".

2. El art. 151 de la LRJS establece:

"1. [...] En lo no expresamente previsto serán de aplicación las normas reguladoras de la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto sean compatibles con los principios del proceso social.

2. Con la demanda deberá acreditarse, en su caso, el agotamiento de la vía administrativa en la forma y plazos que correspondan según la normativa aplicable a la Administración autora del acto, en la forma establecida en el artículo 69 de esta Ley [...]

9. La sentencia efectuará los pronunciamientos que correspondan según las pretensiones oportunamente formuladas por las partes y, en concreto:

a) Declarará la inadmisibilidad de la demanda por [...] haberse formulado aquélla fuera del plazo establecido o cuando se aprecie la falta de cualquier otro presupuesto procesal, así como cuando se impugnen actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma."

3. El art. 23 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, acuerda:

"1. Contra las resoluciones previstas en el capítulo anterior (las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores por infracciones de orden social), se podrá interponer recurso ordinario en el plazo de un mes ante el órgano superior competente por razón de la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de este Reglamento, cuya resolución agotará la vía administrativa."

Cuarto.

1. La sentencia del TC nº 126/1984, de 26 de diciembre, interpretó el art. 40.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, que inadmitía el recurso contencioso-administrativo contra "los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma." La citada sentencia sentó la doctrina siguiente:

"a) El art. 24.1 de la Constitución ha sido interpretado por el Tribunal a través de una serie de Sentencias en el sentido de que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende el de obtener una resolución fundada en derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concurra alguna causa legal y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma [...]

b) El contenido normal del derecho, como precisa la última Sentencia citada, es la de obtener una resolución de fondo, salvo cuando exista alguna causa impeditiva prevista por la Ley, que no vaya en contra del contenido esencial del derecho que ha de respetar el legislador (arts. 81 y 53 de la Constitución) [...]

Desde esta perspectiva, el artículo 40,a), de la LJCA tiene el sentido, con carácter general, de evitar que el administrado pueda impugnar actos a los que ha dejado ganar firmeza por no haber interpuesto los correspondientes recursos, a través de la impugnación de otros que no gozan de autonomía, o que no son independientes, respecto de los primeros".

2. La sentencia del TC nº 132/2005, de 23 de mayo, argumentó:

"La constitucionalidad de esta causa de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos [...] es expresión del principio de seguridad jurídica (punto V de la exposición de motivos de la LJCA/1998), ha sido expresamente admitida por este Tribunal. Ahora bien, en nuestra jurisprudencia se ha exigido una interpretación restrictiva de la misma por parte de los órganos judiciales al objeto de hacerla compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva. Hemos afirmado, en concreto, que: "el art. 24.1 de la Constitución garantiza el acceso a la justicia en la defensa de los derechos e intereses legítimos, y garantiza como contenido normal el que se obtendrá una resolución de fondo. De aquí que las causas de inadmisión, en cuanto vienen a excluir el contenido normal del derecho, han de interpretarse en sentido restrictivo después de la Constitución. Desde esta perspectiva, el art. 40 a) LJCA [de 1956] tiene el sentido, con carácter general, de evitar que el administrado pueda impugnar actos a los que ha dejado ganar firmeza por no haber interpuesto los correspondientes recursos, a través de la impugnación de otros que no gozan de autonomía, o que no son independientes, respecto de los primeros".

3. La sentencia del TC nº 87/2008, de 21 de julio, explica que "Este Tribunal, lejos de haber declarado irrelevante la impugnación en tiempo de los actos administrativos, como parece entender el recurrente, ha reconocido la legitimidad constitucional de las normas que garantizan su firmeza, con la consiguiente imposibilidad

de impugnar los actos posteriores que fueran reproducción de aquéllos, como el que es objeto de este recurso de amparo, que no hace sino reiterar la declaración de no apto que aquél había recibido en su momento. Como dijimos en la STC 182/2004, de 2 de noviembre, tales actos "no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso, lo que supondría defraudar las normas que establecen los plazos para recurrir. De ahí que, para evitar esta consecuencia, el art. 28 LJCA establezca ... que no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de este tipo de actos. De este modo, la finalidad que persigue este requisito procesal respeta el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues concilia las exigencias que se derivan del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) sin restringir el derecho a la tutela judicial efectiva de los posibles interesados en el acto".

Quinto.

Reiterados pronunciamientos de la Sala Social del TS han aplicado la doctrina de los actos administrativos firmes y consentidos a las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social que impugnan la resolución del INSS que declaró su responsabilidad en el pago de prestaciones. Este Tribunal rechaza que se les aplique el art. 71.4 de la LRJS, que permite el nuevo ejercicio de la acción, siempre que el derecho no haya prescrito, argumentando "que la previsión del referido art. 71.4 LRJS significa una excepción al régimen común administrativo, en el que en aras al principio de seguridad jurídica, al interés general en juego y a la "ejecutividad" propia del acto administrativo [arts. 56 y 57 LRJAP/PAC], se dispone la inatacabilidad del acto que gana firmeza por haber sido consentido [al no haberse recurrido en tiempo y forma] o por ser reproducción de otro consentido [art. 28 LJCA]" (por todas, sentencias del TS de 27 de septiembre de 2017, recurso 3054/15; 13 de febrero de 2018, recurso 2331/2015 y 14 de marzo de 2019, recurso 2411/2017, y las citadas en ella).

Sexto.

1. En la presente litis, la empresa Garcamargo SL no interpuso recurso de alzada contra la resolución administrativa que le impuso una sanción de 20.491 euros por infracción de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. Transcurrieron casi dos años hasta que dicha empresa presentó escrito de reclamación previa. La aplicación del tenor literal de los arts. 69.1 y 151 de la LRJS y del art. 23 del del Real Decreto 928/1998, de conformidad con la citada doctrina constitucional y jurisprudencial relativa a los actos administrativos firmes y consentidos, obliga a concluir que concurre una causa de inadmisibilidad de la demanda consistente en la omisión del preceptivo recurso de alzada contra la resolución administrativa que le impuso la sanción, lo que supone que se trató de un acto consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma, sin que la reclamación previa presentada el día 29 de julio de 2014 permita impugnar una sanción administrativa que había adquirido firmeza.

2. En consecuencia, procede estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la parte demandada, de acuerdo con el informe del Ministerio Fiscal. Casar y anular la sentencia recurrida y resolver el debate de suplicación en el sentido de estimar el recurso de tal clase formulado por la parte demandada, revocando la sentencia estimatoria de instancia. Inadmitir la demanda interpuesta por la empresa Garcamargo SL contra la Junta de Andalucía. Sin pronunciamiento sobre costas (art. 235 de la LRJS).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1. Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la representación de la Junta de Andalucía.
2. Casar y anular la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla de 3 de mayo de 2018, recurso 1692/2017.
3. Resolver el debate en suplicación en el sentido de estimar el recurso de tal clase formulado por la Junta de Andalucía, revocando la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social número Tres de Cádiz en fecha 19 de enero de 2017, procedimiento 572/2014,
4. Inadmitir la demanda interpuesta por la empresa Garcamargo SL contra la Junta de Andalucía. Sin pronunciamiento sobre costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.