

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8213** *Sala Primera. Sentencia 44/2011, de 11 de abril de 2011. Recurso de amparo 5284-2008. Promovido por Explotaciones Agrícolas Cuevas de Almanzora, SA, respecto a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería que desestimaron su demanda sobre liquidación de cuotas a la Seguridad Social. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): diferencias en la cotización por contingencias profesionales que se corresponden con las características propias del régimen económico y fiscal de las Islas Canarias; falta de agotamiento porque no se promovió el incidente de nulidad de actuaciones frente a la inadmisión del recurso de apelación.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5284-2008, promovido por Explotaciones Agrícolas Cuevas de Almanzora, S.A., representada por la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Vallés Tormo y asistida por el Letrado don Rubén Navarro Sancho, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, de 26 de mayo de 2008, por la que se inadmite el recurso de apelación núm. 266-2007 interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería de 25 de octubre de 2006, que desestima el recurso núm. 385-2005 formulado frente a la resolución de la dirección territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía de 26 de abril de 2005, que confirmó la resolución del jefe de la unidad especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Almería de 5 de octubre de 2004. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado ante este Tribunal con fecha de 2 de julio de 2008, se interpuso por la representación procesal de Explotaciones Agrícolas Cuevas de Almanzora, S.A., recurso de amparo frente a las resoluciones administrativas y judiciales a las que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para la pretensión de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Con fecha de 20 de agosto de 2004, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Almería extendió a la sociedad mercantil Explotaciones Agrícolas Cuevas de Almanzora, S.A., actas de liquidación de cuotas a la Seguridad Social y de infracción, por haber aplicado los porcentajes previstos en el epígrafe 11 [«Tomatales (Canarias)»], del Anexo I del Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre, por el que se revisa la tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades

profesionales, en lugar de hacerlo por el epígrafe 6 de esa misma norma, previsto para «hortalizas de cultivo intensivo», apartado que se consideraba aplicable al no tratarse de trabajos realizados en Canarias sino en la provincia de Almería.

b) Por resolución de 5 de octubre de 2004 del jefe de la unidad especializada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Almería se elevaron a definitivas las citadas actas de liquidación (expediente de acumulación núm. 04/10110-74) que ascendían a 32.381,14 euros, y se confirmó el acta de infracción (núm. 04/50830-54) que imponía a la empresa una sanción de 3.005,06 euros. Formulado el oportuno recurso de alzada fue desestimado por resolución de 26 de abril de 2005 de la dirección territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía.

c) Con fecha de 18 de noviembre de 2005 se presentó recurso contencioso-administrativo que dio lugar a los autos núm. 385-2005 seguidos ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, en el que se pedía la anulación de la resolución administrativa, por entender que lo procedente era que se le aplicase la tarifa de primas de cotización prevista en el epígrafe 11 del anexo del citado Real Decreto 2930/1979, que no sólo se refería a Canarias sino a toda la península. Con carácter subsidiario se aducía también la infracción del principio de proporcionalidad en la graduación de la sanción que le había sido impuesta.

d) Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, de 25 de octubre de 2006, se desestimó el recurso al apreciarse que el legislador al elaborar el epígrafe 11 de la tarifa de primas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre, optó por el criterio de territorialidad al indicar «Tomatales (Canarias)», en contraposición al epígrafe 6, que se refería genéricamente al cultivo intensivo de hortalizas, criterio éste que, en contra de lo mantenido por la actora, entroncaba con los antecedentes de la norma. Por otro lado, se afirma que las identidades a las que se refería la demandante entre el cultivo realizado en Almería y en Canarias (técnicas empleadas, clima, costes, etc.) no contradecía, en modo alguno, el criterio de territorialidad por el que se decantó el legislador al tener presente la especialidad de Canarias al determinar la tarifa de primas. Después, la Sentencia se refiere a la alegación de la actora relativa a que si no se acogía su pretensión de que se le aplicase el epígrafe 11 se estaría contraviniendo lo dispuesto en una norma de mayor rango, a saber, el art. 108.1 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, (LGSS), precepto que permite el establecimiento de las primas en función de las actividades, industrias y tareas, pero que no menciona el territorio. En consecuencia, según la actora la distinción territorial del Real Decreto 2930/1979 habría quedado sin vigor como consecuencia de una norma posterior y de superior rango. La Sentencia rechaza también este concreto motivo del recurso indicando que, aparte de que las sucesivas Leyes de presupuestos generales del Estado habían hecho expresa remisión al repetido Real Decreto –salvando de este modo la posible colisión– y dando cobertura a la diferenciación territorial, lo cierto era que el art. 108.1 citado no excluía que el territorio pudiera actuar como elemento diferenciador de las actividades, industrias y tareas, tal y como la parte postulaba. Por último, la Sentencia termina rechazando la infracción del principio de proporcionalidad al considerar que estaba debidamente justificada la imposición de la sanción en su grado máximo, teniendo en cuenta el grado de negligencia de la empresa, el número de trabajadores afectados y la cantidad económica defraudada.

e) Frente a la anterior Sentencia se formuló por la parte actora recurso de apelación núm. 266-2007, que fue inadmitido por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (con sede en Granada) de 26 de mayo de 2008, tanto por razón de la cuantía como por no resultar aplicable la vía del art. 81.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contenciosa-administrativa (LJCA), al no haber formulado la parte recurrente una impugnación indirecta de la disposición normativa aplicada al caso.

3. Con fundamento en ese itinerario procesal, la parte recurrente alega en su demanda de amparo la infracción de los arts. 24.1 y 14 CE.

De un lado, sostiene la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por la indefensión que le habría provocado la decisión de inadmisión de su recurso de apelación, al considerar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía debió admitirlo conforme a lo previsto en el art. 81.2 LJCA, norma que permite ese recurso frente a Sentencias que resuelvan «impugnaciones indirectas de disposiciones generales». Sostiene la parte que en el caso de autos se realizó tal tipo de impugnación puesto que se sostuvo que si el acto administrativo derivaba de la consideración de que el epígrafe 11 del Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre, sólo se refería a los tomates de Canarias, esa norma debería entenderse derogada por contravenir lo dispuesto en el art. 108.1 del texto refundido de la Ley general de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que dispone que la cotización por accidentes y enfermedades profesionales «se efectuará con sujeción a las primas, que podrán ser diferentes para las distintas actividades, industrias y tareas», pero que no hace mención al territorio. Añade la parte recurrente que la Sentencia de instancia, en su fundamento de Derecho cuarto, resolvió sobre esa impugnación, al considerar que de la interpretación del art. 108.1 LGSS «no puede extraerse la consecuencia de que lo establecido en el Real Decreto 2930/1979 ha quedado sin vigor, al ser aquella Ley posterior y de mayor rango».

De otro lado, la empresa recurrente afirma la infracción del derecho a la igualdad (art. 14 CE) por la interpretación que realiza la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Real Decreto 2930/1979. Señala al respecto que el epígrafe 11 de la citada norma, denominado «Tomatales (Canarias)», hace referencia al cultivo de tomates, siendo la palabra «Canarias» situada entre paréntesis, reducto del desarrollo histórico de tales cultivos. Es decir, la expresión «Canarias» no significaría que el ámbito de este epígrafe esté restringido a ese territorio, sino que haría referencia a la ubicación de los tomates en el momento en que se creó dicho epígrafe, esto es, «en un tiempo donde esta clase de cultivo no se encontraba en la Península». Se indica a este respecto que, una de las razones principales que le lleva a esa parte a obtener tal conclusión, es el art. 108.1 LGSS que no autoriza a que se realicen distinciones en función del ámbito geográfico en donde se desarrollen las actividades, y que siendo la actividad de cultivo de tomates idéntica en todo el territorio nacional, contravendría el principio de igualdad esa supuesta limitación a Canarias del ámbito de aplicación de la prima establecida para dicha actividad en el epígrafe 11. Aduce que se le debe aplicar ese epígrafe al ser norma especial, frente a la norma general del epígrafe 6.

También, teniendo en cuenta los principios constitucionales que consagran la igualdad en el sistema del sostenimiento de los gastos públicos y la no discriminación por razón del territorio, debería considerarse que el mantenimiento de tal diferenciación de cotización entre los tomates de Canarias y los de la península es inconstitucional al amparo de los arts. 14 y 139 CE. A juicio de la parte recurrente no existen diferencias que justifiquen un distinto trato, ya que el cultivo de tomate se desarrolla de forma prácticamente idéntica en todo el territorio nacional sin que existan apenas diferencias en cuanto a las características que se adopten en cada una de las zonas. Por todo ello, considera que la interpretación que del Real Decreto 2930/1979 se ha realizado por el Juzgado, admitiendo el criterio de territorialidad, contraviene el art. 14 CE y el art. 108.1 LGSS.

Por todo lo anteriormente expuesto, la parte solicita de este Tribunal un doble pronunciamiento: en primer término, que se anulen las actas de la Inspección de Trabajo impugnadas por vulneración del art. 14 CE y subsidiariamente, que se anulen las actuaciones procesales, para la decisión de su recurso de apelación. Se añade que el pronunciamiento que se postula, al ser relevante para la general eficacia de la Constitución, pondría de relieve la especial transcendencia constitucional del recurso. Por último, se solicita mediante otrosí, la suspensión de la ejecución del acto recurrido conforme al art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

4. Por providencia de 19 de julio de 2010, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso y dirigir comunicación a los órganos judiciales correspondientes a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC para que remitiesen testimonio de las actuaciones y emplazaran a quienes hubieran sido parte en el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo. Asimismo, al ser parte interesada el Abogado del Estado en representación de la Administración, se acordó la notificación de esa resolución para que le sirviera de emplazamiento y pudiera comparecer en el proceso constitucional. Finalmente, se ordena que se forme la correspondiente pieza separada de suspensión, al haber sido solicitada esta última por la parte actora.

5. Por escrito con fecha de registro de 22 de julio de 2010 se presenta escrito por el que el Abogado del Estado comparece en el proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 15 de diciembre de 2010, se tienen por recibidos los testimonios de las actuaciones y el escrito del Abogado del Estado, a quien se tiene por personado y parte, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC se da vista de todas las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar alegaciones.

7. Por escrito con fecha de registro de 3 de enero de 2011, el Abogado del Estado cumplimenta el trámite de alegaciones previsto en el art. 52.1 LOTC.

Indica que la eventual violación del art. 24 CE debía preceder a cualquier otro análisis ya que, si se hubiera infringido ese derecho por una improcedente inadmisión de la apelación a causa de haber interpuesto el recurrente un recurso indirecto, como dice haber formulado, la Sentencia de amparo debería simplemente anular actuaciones, restableciendo al recurrente en su derecho a que se tramitara y resolviera el recurso deducido.

Si se entendiera, por el contrario que la inadmisión no lesionó ese derecho fundamental, el recurso de amparo se habría formulado extemporáneamente, siendo la recurrente la única responsable de esa extemporaneidad por haber actuado con indiligencia y contraviniendo la advertencia contenida en el pie de recursos de la Sentencia apelada. El argumento que ofrece el recurrente contra la inadmisión se basa exclusivamente en la infracción del art. 85.2 (ha de entenderse, art. 81.2) LJCA que admite la apelación contra las Sentencias «que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales». La impugnación indirecta supone que el recurrente en vía contenciosa no sólo denuncia la ilegalidad de un acto, sino que extiende su impugnación a la norma reglamentaria que le da cobertura. En este sentido, señala que la acumulación de las pretensiones anulatorias de la norma habilitante y del acto amparado por aquélla es el rasgo definidor de la impugnación indirecta.

Pues bien, prosigue diciendo que, en el caso de autos, el demandante no sólo no impugnaba la norma (el epígrafe 11) sino que se acogía precisamente a ella, postulando su proyección general más allá del ámbito territorial que indicaba su enunciado literal y que lejos de atacar la norma, interesaba expresamente su aplicación presuponiendo su legitimidad. Quien excluía su aplicación era, por el contrario, la resolución administrativa impugnada. Añade que, independientemente de la anterior consideración, que desmiente por sí misma la afirmación de la demandante sobre la pretendida utilización de un recurso indirecto contra disposiciones generales, había que tener en cuenta que a partir de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa, el recurso indirecto no se limita a comprometer la validez de los actos singulares cuando su cobertura reglamentaria sea disconforme a Derecho, sino que en el mismo proceso queda comprometida la validez del propio reglamento tachado de ilegalidad, es decir, el reglamento se convierte por vía indirecta en objeto inmediato del propio recurso. Por ello, el demandante debe expresar en el mismo escrito de interposición, que incluye en su recurso la impugnación de una disposición general (art. 45 de la citada ley), único medio de difundir el alcance del proceso y de asegurar la presencia de terceros interesados en el mantenimiento o anulación de la disposición, y de fijar con seguridad el régimen de apelación en su día de la Sentencia que se dicte.

Y, en el caso de autos, no sólo no se realizó ninguna indicación al respecto en el escrito de interposición, ni en la demanda con relación a la validez del Real Decreto 2930/1979 aplicado, sino que lo que pretendía la demandante de amparo era acogerse a la eficacia de esa norma reglamentaria, eso sí, bajo su peculiar interpretación. Como entendió la Sala *ad quem*, no cabe entender que el recurso promovido contuviera una pretensión anulatoria de la norma, careciendo de una mínima consistencia la denunciada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva por la inadmisión del recurso de apelación. En consecuencia, a tenor de lo anterior, el Abogado del Estado interesa la inadmisión del recurso de amparo al haberse formulado extemporáneamente, ya que la parte recurrente utilizó un trámite claramente improcedente y expresamente advertido como tal en la Sentencia de instancia.

Alternativamente, propone la desestimación del recurso de amparo al no haberse producido la vulneración del derecho a la igualdad de trato (art. 14 CE). Se aduce al respecto que el art. 108.1 LGSS no obsta a que las primas discutidas respondan a factores geográficos y a la singularidad (en cuanto a la orografía, el clima o el transporte) de Canarias; que puedan tomar en consideración la fase de comercialización de los productos, ya que no disponen de igual grado de penetración comercial los productos perecederos peninsulares que los insulares; o que puedan ponderar factores económicos y sociales que aconsejen una reducción de cuotas en zonas más deprimidas o necesitadas de estímulo. Recuerda el Abogado del Estado que son muchas las disposiciones estatales y autonómicas que traslucen lo necesitado de apoyo que está el sector tomatero canario, sin paralelo alguno en el pujante sector peninsular y cita como ejemplo el Real Decreto 2091/2008, de 22 de diciembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en el que se conceden ayudas al sector productivo canario con el fin de contribuir a la recuperación de su competitividad y a la disminución de sus dificultades financieras. En definitiva, concluye diciendo que la determinación de las cuotas de la Seguridad Social puede responder a exigencias diferentes a la estricta estimación de riesgos, al ser un instrumento típico de ordenación económica.

8. Con fecha de registro de 24 de enero de 2011, la representación procesal de la parte recurrente evacúa el trámite de alegaciones conferido, ratificándose en las efectuadas en su demanda de amparo.

9. Con fecha de registro de 8 de febrero de 2011, el Ministerio Fiscal cumplimenta el trámite de alegaciones.

Con relación a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE) indica que no se habría agotado la vía judicial previa conforme exige el art. 44.1. LOTC, ya que no consta que se haya promovido previamente incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Por lo tanto, al no haberse preservado la subsidiariedad del recurso de amparo, considera oportuna la inadmisión de ese primer motivo.

Limitando el objeto del recurso a la vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 CE (lesión imputada a las resoluciones administrativas que no fue reparada en la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa), el Fiscal comienza indicando que, de aceptarse la tesis de la parte recurrente, a saber, que todas las empresas dedicadas al cultivo de tomate radicadas en España tendrían que pagar iguales primas a la Seguridad Social por contingencias profesionales, lo correcto sería que todas pagaran con arreglo al epígrafe 6 del Anexo del Real Decreto 2930/1979 («hortalizas en cultivo intensivo»), que es el que se ha aplicado a la parte actora, en lugar del hacerlo por el epígrafe 11 [«Tomatales (Canarias)»], habida cuenta de que la primera sería la norma común. Preciso lo anterior, y pasando a analizar la queja relativa a la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley y tras comprobar la vigencia de la norma aplicada al caso (Real Decreto 2930/1979), recuerda que conforme a la doctrina constitucional, la configuración del sistema de la Seguridad Social se atribuye al legislador y al Gobierno (con cita, entre otras, de la STC 189/1987, de 24 de noviembre) y que las cotizaciones a la Seguridad Social son prestaciones patrimoniales coactivamente impuestas por un ente público asimilables a los

tributos (ATC 306/2004, de 20 de julio, y STC 89/2009, de 20 de abril). Aplicando la doctrina constitucional al caso de autos, sostiene que la disposición del epígrafe 11 discutido no es sino una manifestación más del especial régimen económico y fiscal del archipiélago canario, cuya existencia viene reconocida en la disposición adicional tercera de la Constitución y en su Estatuto de Autonomía (arts. 45 y 46 de las Leyes Orgánicas 10/1982 y 4/1996), motivo por el cual interesa la desestimación del recurso de amparo.

10. La recurrente en amparo había solicitado en su demanda por medio de otrosí la apertura del incidente de suspensión de la ejecución del acto recurrido y por providencia de 19 de julio de 2010 de la Sala Primera se acordó la formación de la pieza separada de suspensión. Conforme a lo previsto en el art. 56.4 LOTC, se presentaron alegaciones por parte de la representación de la recurrente en amparo en fecha 28 de julio de 2010, ratificándose en la solicitud efectuada en la demanda de amparo; por el Abogado del Estado en fecha 22 de julio de 2010, oponiéndose a la suspensión solicitada; y, finalmente, por el Ministerio Fiscal en fecha 7 de septiembre de 2010, interesando que se adoptara. Mediante ATC 144/2010, de 18 de octubre, la Sala Primera acordó denegar la suspensión solicitada.

11. Por providencia de 7 de abril de 2011 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 11 de abril del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, se ha planteado en las actuaciones previas a este proceso constitucional la cuestión relativa a determinar si la empresa recurrente en amparo, dedicada al cultivo de tomates en la provincia de Almería, debía cotizar a la Seguridad Social según el epígrafe 11 –identificado como «Tomatales (Canarias)»– del Real Decreto 2930/1979, de 29 de diciembre, por el que se revisa la tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, o por el epígrafe 6 –relativo al cultivo intensivo de hortalizas–.

Sobre esta base, la recurrente sostiene que en aquellas previas actuaciones, administrativas y judiciales, se ha cometido una doble infracción constitucional. Por un lado, considera que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por haber inadmitido indebidamente su recurso de apelación, ya que, habiendo realizado esa parte una impugnación indirecta de una disposición general, se le debió permitir el acceso al recurso por la vía del art. 81.2 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). Por otro, entiende que la interpretación administrativa y judicial del epígrafe 11 del Real Decreto 2930/1979 vulnera el derecho a la igualdad de trato (art. 14 CE) al permitir que a una misma actividad profesional (el cultivo del tomate) se le apliquen tarifas distintas para la cotización a la Seguridad Social en función del territorio donde se realice, sin que existan circunstancias que justifiquen tal diferencia.

El Abogado del Estado interesa la inadmisión a trámite del recurso de amparo al entender que es extemporáneo por haberse producido un alargamiento indebido de la vía judicial por la formulación de un recurso manifiestamente improcedente (recurso de apelación). En cualquier caso, entiende que procedería la desestimación del recurso por falta de vulneración del derecho a la igualdad de trato –art. 14 CE–, puesto que las diferentes primas aplicadas a Canarias encuentran justificación en su singularidad (geográfica, económica y social) y en la necesidad de que se contribuya a la recuperación de su competitividad. En definitiva, afirma que la determinación de las cuotas a la Seguridad Social puede responder a exigencias diferentes a la estricta estimación de riesgos, al ser un instrumento típico de ordenación económica.

Por su parte, el Ministerio Fiscal considera que la queja relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) resulta inadmisibles por incumplimiento del requisito del agotamiento de la vía judicial previa (art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), al no haberse formulado contra la Sentencia que inadmitió el recurso de apelación el incidente de nulidad de actuaciones regulado en el art. 241.1 de

la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), y por lo que a la vulneración del art. 14 CE se refiere, interesa la desestimación del recurso toda vez que no cabría apreciar una desigualdad de trato injustificada, al ser el controvertido epígrafe 11 una manifestación más del especial régimen económico y fiscal del archipiélago canario, reconocido en la disposición adicional tercera de la Constitución y en su propio Estatuto de Autonomía.

2. Así pues, dos son las causas de inadmisibilidad que se han alegado, una, la extemporaneidad, que afecta a la totalidad del recurso, y otra, la falta de agotamiento de la vía judicial previa, que se proyecta solo sobre uno de los motivos incluidos en la demanda.

Examinaremos ahora la primera, dejando la segunda para cuando veamos el motivo al que afecta.

Ante todo ha de recordarse que para ese análisis no representa impedimento el hecho de que el recurso haya sido admitido a trámite en su día ya que según reiterada doctrina constitucional, los defectos insubsanables de que pueda estar afectada la demanda de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitida a trámite, pudiendo abordarse por este Tribunal, incluso de oficio, el examen de los presupuestos de viabilidad de tal demanda en fase de Sentencia para llegar, en su caso, si los defectos son apreciados, a la declaración de inadmisión del recurso o del motivo del recurso afectado (por todas, SSTC 323/2006, de 20 de noviembre, FJ 1; 191/2009, de 28 de septiembre, FJ 2; 53/2010, de 4 de octubre, FJ 2; y 12/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

Como ha quedado dicho, el Abogado del Estado interesa la inadmisión de la demanda de amparo al considerar que es extemporánea por haberse formulado contra la Sentencia de instancia un recurso de apelación que resulta manifiestamente improcedente. En este sentido, niega que la parte recurrente hubiera realizado una impugnación indirecta de una disposición general que le abriera el acceso a ese recurso por la vía del art. 81.2 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tal objeción, no obstante, debe rechazarse ya que conforme este Tribunal Constitucional ha advertido en reiteradas ocasiones, la armonización de las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) conducen a una aplicación restrictiva del concepto de «recurso manifiestamente improcedente», limitándolo a los casos en que tal improcedencia derive de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad, toda vez que el respeto debido al derecho de la parte a utilizar cuantos recursos considere útiles para la defensa de sus intereses impide exigirle que se abstenga de emplear aquellos cuya improcedencia sea razonablemente dudosa y, en consecuencia, que asuma el riesgo de incurrir en una falta de agotamiento de la vía judicial previa. (en este sentido, entre otras, SSTC 69/2003, de 9 de abril, FJ 2; 204/2009, de 23 de noviembre, FJ 2; y 13/2011, de 28 de febrero, FJ 2; y ATC 198/2010, de 21 de diciembre, FJ 3).

Aplicando esta doctrina al presente caso, hay que concluir que en esta ocasión el recurso de apelación no puede ser calificado de manifiestamente improcedente en los términos previstos en la doctrina constitucional que ha sido expuesta, en tanto en cuanto, la improcedencia no deriva de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal. Ciertamente, el art. 81.2 d) LJCA establece que serán siempre susceptibles de apelación las Sentencias que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales, y considerando la parte que había realizado tal tipo de impugnación, al cuestionar la vigencia de la norma aplicada al caso (en concreto, el criterio de territorialidad del epígrafe 11 del Real Decreto 2930/1979) y su validez, pues mantenía que tal previsión contravenía una norma jerárquicamente superior (art. 108 de la Ley general de la Seguridad Social), formuló el recurso de apelación al amparo del mencionado precepto. En definitiva, y aunque pudiera discutirse la procedencia del recurso por no constituir las quejas del recurrente una impugnación indirecta, como sostiene el Abogado del Estado, no cabría calificarlo como «manifiestamente improcedente» a los efectos de declarar la extemporaneidad del recurso de amparo.

3. Es claro que el interpuesto en estos autos es un recurso de amparo de naturaleza mixta (arts. 43. y 44 LOTC) al impugnarse expresamente tanto resoluciones administrativas (actas de liquidación de cuotas a la Seguridad Social y de infracción, confirmadas en alzada), como resoluciones judiciales (Sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a aquellas y Sentencia de inadmisión del recurso de apelación), a todas las cuales se atribuyen vulneraciones específicas de derechos fundamentales.

Siendo así, y, a efectos de establecer el orden de examen de las diversas lesiones imputadas a la Administración y a la jurisdicción, debemos comenzar nuestro enjuiciamiento con el examen de las quejas referidas a la actuación administrativa, ya que como hemos declarado reiteradamente, en los recursos de amparo mixtos la comisión de una lesión constitucional en el transcurso del proceso *a quo* no impide que el acto administrativo siga siendo el verdadero objeto del recurso de amparo, teniendo un carácter autónomo y preferente la pretensión deducida por el cauce del art. 43 LOTC (por todas, SSTC 5/2008, de 21 de enero, FJ 3; 156/2009, de 29 de junio, FJ 3; y 35/2010, de 19 de julio, FJ 2).

4. Llegados a este punto, nos corresponde ahora examinar si las resoluciones administrativas impugnadas vulneraron el derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), al considerar que a una misma actividad (cultivo de tomate) se le pueden aplicar diferentes tarifas de primas para la cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales dependiendo del territorio en el que se desarrolle. O dicho de otro modo, si la interpretación realizada por la Administración contraviene el art. 14 CE al privilegiar, como dice la recurrente, la cotización de los productores de tomate de las Islas Canarias respecto de las empresas dedicadas a esa misma actividad en el resto del territorio nacional.

Tal queja, sin embargo, no puede prosperar, habida cuenta de que la diferencia de trato denunciada no sólo encuentra justificación en las peculiaridades del archipiélago canario, sino que tiene su anclaje tanto en el art. 138.1 y en la disposición adicional tercera, ambos de la Constitución, como en el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre). En efecto, hemos tenido ocasión de señalar que Canarias goza de un régimen económico y fiscal que tiene un sentido « eminentemente finalista » justificado en las circunstancias del hecho insular, que reclama « un conjunto armónico de medidas que estimulen el desarrollo económico y social de las islas » [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 a): « la situación estructural social y económica » del archipiélago canario, « agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, así como la persistencia y combinación de estos factores, que perjudican gravemente a su desarrollo » [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 a)], hace necesaria la adopción de una serie de medidas acordes con las « características específicas de las islas Canarias » (STC 134/2004, de 22 de julio, FJ 2) que apoyen el « desarrollo socioeconómico de las Islas Canarias » [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 a)]. Medidas que se adoptan « por exigencias del principio de solidaridad » [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 b)] y que no son « exclusivamente fiscales » [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 a)], sino de carácter heterogéneo [así, por ejemplo, las ayudas al transporte de viajeros (STC 67/2005, de 17 de marzo)], al tener « naturaleza económica y fiscal ... con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago » (STC 62/2003, de 27 de marzo, FJ 4). Recordaremos en esta línea que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –art. 355.1, en relación con el art. 349 (antiguo art. 299 del Tratado de la Comunidad Europea)– ha previsto « medidas específicas », en lo que ahora importa, en el ámbito agrícola, atendiendo a « las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas », entre las que figuran las Islas Canarias.

Y, ya más concretamente, con referencia al régimen económico y fiscal que recoge la disposición adicional tercera de la Constitución, destacamos que « la característica fundamental de este régimen ha sido la de mantener “una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado” (Ley 20/1991), y hoy también de la Unión Europea (Ley 19/1994), mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional » (STC 62/2003, de 27 de marzo,

FJ 4). Pues bien, las cotizaciones a la Seguridad Social «son prestaciones patrimoniales coactivamente impuestas por un ente público (art. 31.3 CE), asimilables a los tributos, ya que consisten en la entrega de una suma de dinero a un ente público para el sostenimiento de los gastos del Estado (en concreto, del sistema de Seguridad Social) como consecuencia de la realización de un hecho revelador de capacidad económica (art. 31.1 CE)» (ATC 306/2004, de 20 de julio, FJ 4, y STC 89/2009, de 20 de abril, FJ 3). De esta manera, si uno de los rasgos de ese régimen económico y fiscal del archipiélago canario es, precisamente, la existencia de un «diferencial de tributación con respecto al resto del territorio nacional» (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 8; 62/2003, de 27 de marzo, FJ 5; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 8), la diferencia de tarifa de cotización a la que anuda la violación del derecho fundamental denunciada no viene sino, de un lado, a reflejar aquellos rasgos que caracterizan al citado régimen especial (diferencial de tributación), y, de otro, a responder a la finalidad pretendida, tanto por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad como por el Derecho comunitario [promover el desarrollo socioeconómico de las Islas Canarias (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 a)].

5. Finalmente, y por lo que respecta al motivo del recurso de amparo por el que se imputa la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso al recurso a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) de 26 de mayo de 2008, en consonancia con lo manifestado al respecto por el Ministerio Fiscal, hemos de declarar que concurre la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 a) LOTC].

Ciertamente, el art. 44.1 a) LOTC exige como presupuesto para la denuncia de las violaciones de derechos fundamentales por actos u omisiones de órganos judiciales a través del recurso de amparo constitucional, que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales. Tal exigencia responde, como reiteradamente ha señalado este Tribunal desde sus primeras resoluciones (STC 31/1981, de 28 de julio, FJ 1), a que el recurso de amparo ha sido configurado como un medio último y subsidiario de garantía de los derechos y libertades fundamentales, en tanto que su tutela general se encomienda a los Tribunales ordinarios, conforme al art. 53.2 CE (por todas, SSTC 185/1990, de 15 de noviembre, FJ 3; 76/2007, de 16 de abril, FJ 2; 197/2009, de 28 de septiembre, FJ 2; y 95/2010, de 15 de noviembre, FJ 2).

Pues bien, en el caso de autos, no se ha cumplido con el principio de subsidiariedad del recurso de amparo, ya que la parte no promovió, frente a la Sentencia firme a la que se imputa la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 LOPJ —en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, vigente a la fecha de interposición de la demanda de amparo—, medio que resultaba idóneo para que, en su caso, la parte hubiera obtenido la reparación de la infracción constitucional que alega en la vía judicial. Al no haberlo hecho así, no se ha preservado en el presente caso el carácter subsidiario que al recurso de amparo le atribuye la Constitución.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Inadmitir el motivo relativo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Denegar el amparo en cuanto al resto.

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

Dada en Madrid, 11 de abril de 2011.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.