



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de septiembre de 2008, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado a instancia de xxxxx S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de julio de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio incoado a instancia de xxxxx S.L., para declarar nula de pleno derecho la Resolución de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx de 24 de mayo de 2005*, recaída en el expediente xxxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de julio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 652/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 24 de mayo de 2005, la Oficina Territorial de Trabajo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx dicta resolución por la que se confirma el acta de infracción SH 264/04, levantada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la empresa xxxxx, S.L., imponiéndole una sanción pecuniaria de 4.500 euros.



Dicha acta se levanta como consecuencia del accidente laboral consistente en la caída desde una altura de 10,80 metros, sufrida el 16 de julio de 2004 por D. ppppp, perteneciente a la plantilla de la empresa xxxxx S.L., cuando trabajaba en las instalaciones de la empresa qqqqq, S.A. Los motivos de la sanción impuesta descansan en la falta de protección contra el riesgo de caída y la falta de cooperación y coordinación de ambas empresas en la adopción de las medidas preventivas necesarias que evitaran el riesgo de caída.

Segundo.- El 23 de junio de 2005, la representación legal de xxxxx S.L. interpone recurso de alzada contra la citada resolución, alegando, entre otros motivos, la falta de competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por entender que la competencia corresponde a la Inspección de Minas.

Tercero.- Mediante Resolución del Delegado Territorial de 27 de enero de 2006, se desestima el recurso de alzada interpuesto y se ratifica la competencia de la Inspección de Trabajo en el expediente sancionador incoado.

Cuarto.- El 18 de diciembre de 2007 la empresa xxxxx S.L. presenta escrito en el que solicita la revisión de oficio de las Resoluciones de 24 de mayo de 2005 y de 27 de enero de 2006, por considerar incompetente a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, así como a la Oficina Territorial de Trabajo para incoar y resolver el expediente sancionador referido.

En apoyo de su pretensión aporta una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxxxx de 11 de mayo de 2007, en la que se estima el recurso interpuesto por qqqqq S.A., empresa cosancionada con la recurrente por los mismos hechos. Dicha Sentencia considera incompetente a la Inspección de Trabajo y a la Oficina Territorial del Trabajo para incoar y resolver el expediente sancionador, por estar reservada la materia a la Inspección de Minas.

Quinto.- El 14 de mayo de 2008, el Jefe de la Oficina Territorial de Trabajo emite informe-propuesta por la que propone desestimar la revisión instada por xxxxx S.L., confirmando la competencia de dicho órgano y de la Inspección de Trabajo.



Sexto.- El 3 de junio de 2008, la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de xxxxx informa favorablemente la desestimación de la revisión solicitada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al órgano jerárquicamente superior del autor del acto dictado, de conformidad con el artículo 63.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, afectado por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), es necesario que concurren los siguientes presupuestos:



- Que los actos sean favorables.
- Que se encuentren en la enumeración del artículo 62, apartado 1, o los que al amparo de la última letra del citado precepto estén expresamente previstos en una ley.
- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

4ª.- Ha de apuntarse, en primer lugar, que el procedimiento seguido como cauce de la pretendida revisión adolece de notables carencias, pues no sólo no se notifica la admisión a trámite de la solicitud, sino que se omite prácticamente toda la fase instrucción del procedimiento, tal como previenen los artículos 78 y siguientes de la antes citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre; y especialmente la preceptiva audiencia al interesado prescrita por el artículo 84 de dicha Ley 30/1992, aplicable también a los procedimientos de revisión de oficio.

Estas circunstancias hubieran justificado la devolución del expediente a la autoridad consultada, para que se diera cumplimiento a los trámites sustanciales omitidos. No obstante, en aras del principio de economía procedimental, este Consejo Consultivo opta por entrar a examinar si *prima facie* concurre el supuesto de nulidad de pleno derecho del acto objeto de la revisión, pues si la pretensión revisora careciera de toda viabilidad jurídica, a nada conduciría prolongar el despacho del asunto.

5ª.- A la vista de lo expuesto, procede analizar si concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio.

En este sentido, procede traer a colación la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de octubre de 2006, cuando dice que "A este respecto, conviene recordar que la potestad de revisión de oficio, reconocida en general a la Administración en los artículos 102 a 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, supone una facultad excepcional que se le otorga para revisar los actos administrativos sin necesidad de acudir a los



Tribunales y sin tan siquiera esperar a su impugnación por los interesados, excepcionalidad que únicamente se justifica en presencia de la gravedad y ostensibilidad de las infracciones concurrentes. Prevista esta potestad, como decimos, cuando se esté ante vicios especialmente graves provocadores de la nulidad o anulabilidad de los actos, constituye, en definitiva, una manifestación singularmente intensa de la autotutela administrativa, que encuentra su finalidad última en una prevalencia del valor de la justicia material sobre el de la seguridad jurídica, que exige que la incertidumbre en las relaciones y situaciones jurídicas no se prolongue indefinidamente. (...). Ahora bien, habida cuenta de la excepcionalidad de la potestad administrativa que nos ocupa, la ley limita o condiciona su posibilidad de ejercicio, que puede emprender la Administración por su propia iniciativa o bajo solicitud, como es el caso, del interesado, siendo el primero de tales límites el de los motivos que se pueden invocar en esta particular vía revisoria, los cuales se expresan, en términos generales, en la LRJPAC y también, por lo que concierne a los actos tributarios, en los artículos 153 a 156 de la LGT, que constituyen causas tasadas y limitadas, con enumeración exhaustiva, y cuya especial gravedad fundamenta el ejercicio de esa potestad excepcional, como tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia del Tribunal Supremo han venido entendiendo de manera constante y reiterada (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1982, 17 de octubre de 2000 y 12 de marzo de 2002)".

Y es que tal y como se viene señalando por este Consejo (Dictamen 1.139/2007, entre otros), "la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino sólo aquéllas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 62.1 de la referida Ley 30/1992". En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en diversos Dictámenes, entre ellos el 1.247/2002, de 30 de mayo.

Por lo tanto, la revisión de oficio de los actos administrativos responde a motivos tasados, esto es, a aquéllos a que se refiere el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, motivos que, en puridad, deben ser alegados por el interesado cuando es éste quien insta la revisión. En el presente asunto no consta la alegación expresa de alguna de las causas de nulidad consignadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992; si bien, de conformidad con las alegaciones vertidas por el interesado en su escrito, todo parece apuntar que la causa de nulidad invocada puede ser reconducida a la recogida en el párrafo b) del



citado artículo, según el cual “Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”.

Dicha incompetencia debe ser interpretada de acuerdo con el tenor literal del precepto (“incompetencia manifiesta”) de un lado; y de otro, de conformidad con la doctrina uniforme sentada por el Tribunal Supremo, según la cual, para que la incompetencia puede ser constitutiva de nulidad de pleno derecho, ha de manifestarse “de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (Sentencia de 18 de mayo de 2001, entre otras). Esto es, el procedimiento de revisión de oficio por la causa comentada, está previsto para aquellos casos en que la competencia corresponda a órganos de diferente naturaleza (por ejemplo que un órgano administrativo dicte un acto cuya competencia esté atribuida a un órgano jurisdiccional), cuando el órgano competente perteneciera a una Administración distinta, o bien en el caso de corresponder a una misma Administración, que bien por razón de la materia, bien por razón del territorio, dicho órgano sea evidentemente incompetente. En el mismo sentido la Sentencia del Alto Tribunal de 25 de enero de 1980 señala: “al ser incompatible, como ha establecido la jurisprudencia, la exigencia de que sea manifiesta la incompetencia, con cualquier interpretación jurídica o exigencia de esfuerzo dialéctico, como corresponde a la semántica del adverbio empleado en el precepto”.

En el caso presente, la mera discusión de la interpretación jurídica de los artículos que se alegan evidenciaría que no se trata de una incompetencia manifiesta; prueba de ello son los diferentes pronunciamientos judiciales que sobre la materia han sido emitidos por los diferentes Tribunales de Justicia, siendo necesario descender al caso concreto para saber si se está o no ante una técnica minera, verdadera “piedra de toque” que atribuiría a una u otra Inspección las facultades sancionadoras. Como se ha expuesto, está es una cuestión que, ante la falta de claridad de la normativa vigente al respecto, ha sido objeto de diversos pronunciamientos judiciales en diferentes sentidos.

Junto a ello, debe subrayarse que, en relación con los mismos hechos, pero respecto a la imposición de recargo de prestaciones, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Valladolid, en su Sentencia de 16 de enero de 2008, atribuye y confirma la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al no ser un establecimiento en el que se utilizasen técnicas



mineras, en los siguientes términos: “en este caso, por tanto, estaríamos dentro del ámbito de actuación propio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al tratarse de un establecimiento en el que no se utilizaban técnicas mineras”. De conformidad con lo expuesto, es evidente que no se trata de una competencia que puede determinarse de manera clara y ostensible.

Volviendo al análisis de si concurre o no la causa de nulidad del artículo 62.1.b) de la Ley 30 /1992, es sintomática la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valladolid de 22 de mayo de 2007, cuando ante un caso similar, esto es, discernir si la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a una u otra Inspección, opta por la incompetencia de la de Trabajo para ese concreto supuesto, anulando la sanción impuesta, pero no con base en el artículo 62, sino con fundamento en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula los supuestos de anulabilidad de actos de la Administración, excluidos de la posibilidad de revisión conforme al artículo 102.1 de la citada Ley. Dice la Sentencia: “(...) la Inspección de Trabajo resulta ser incompetente para imponer las sanciones objeto de este recurso, debiendo anularse la resolución recurrida (artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...))”.

Por todo lo expuesto, en el presente expediente -a pesar de su poco ejemplar instrucción- este Consejo Consultivo considera que procede desestimar la solicitud de revisión de oficio, incoada a instancia de xxxxx S.L., para declarar nula de pleno derecho la Resolución de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx de 24 de mayo de 2005, recaída en el expediente xxxx1, confirmada por la Resolución del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, de 27 de enero de 2006, al no concurrir causa legal que ampare la revisión pretendida, por considerar que el vicio que se imputa a la resolución impugnada sería, en su caso, constitutivo de un supuesto de anulabilidad y no de nulidad absoluta o radical.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

No procede declarar la nulidad de la Resolución de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx de 24 de mayo de 2005, recaída en el expediente xxxx1.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.