



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de abril de 2008, ha examinado el *recurso extraordinario de revisión interpuesto por xxxxx, S.A.*, 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 28 de febrero de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyyy en nombre y representación de xxxxx S.A., contra la Resolución de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx de 2 de noviembre de 2006, dictada en el expediente sancionador xxxx; SH-120/06.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de marzo de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 179/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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. Fernández Costales.

Primero.- El 22 de mayo de 2006 se levanta acta de infracción por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de xxxxx a la empresa xxxxx S.A., por incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales. Se propone la imposición de una sanción de 3.000 euros y se notifica el acta de inspección a la empresa responsable para que, en el plazo de



quince días, pueda formular escrito de alegaciones, acompañado de la prueba que estime pertinente. En virtud del acta de inspección se inicia el expediente administrativo xxxx; SH -120/06.

Segundo.- El 24 de mayo de 2006, se insta a la Fiscalía de la Audiencia de xxxxx para que informe sobre la existencia de actuaciones penales en relación con los mismos hechos, puesto que la infracción apreciada podría ser constitutiva de ilícito penal.

El 31 de mayo de 2006 contesta la Fiscalía haciendo constar que "(...) con motivo del accidente de trabajo que dio lugar al acta SH-120/06, se iniciaron Diligencias Previas 454/2006 en el Juzgado de Instrucción N° 1 de xxxxx, en las que la Juez, el día 12 de mayo de 2006, acordó el sobreseimiento provisional, resolución que ya es firme".

Tercero.- Con fecha 9 de junio de 2006 se presenta por la empresa escrito de alegaciones, en el que indica que se habían adoptado por la misma todas las medidas de prevención de riesgos laborales.

Cuarto.- El 3 de julio de 2006 se emite informe por el Inspector de Trabajo sobre las alegaciones efectuadas por la empresa, ratificándose en lo ya expuesto en el acta de infracción.

Quinto.- Mediante escrito de 7 de julio de 2006, notificado el 12 de julio, se concede trámite de audiencia a la empresa, presentándose alegaciones con fecha 21 de julio, en el mismo sentido que las efectuadas en fecha 9 de junio.

Sexto.- Por la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx se dicta, con fecha 2 de noviembre de 2006, resolución en la que se impone a la empresa xxxxx S.A. una sanción de 3000 euros, notificándose en esa misma fecha a la empresa. Por parte de la empresa no se interpone recurso alguno, haciendo efectivo el importe de la sanción el 4 de diciembre de 2006.

Séptimo.- El 28 de septiembre de 2007 Dña. yyyy, en nombre y representación de xxxxx S.A, interpone recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx, de 2 de noviembre de 2006, dictada en el expediente sancionador xxxx; SH-120/06.



Fundamenta el citado recurso en los apartados 118.1º y 2º de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, manifestando que se ha vulnerado el principio *non bis in idem*, al existir un procedimiento penal sobre los mismos hechos.

Octavo.- Con fecha 3 de octubre de 2007 se insta de la Fiscalía de la Audiencia comunicación sobre las actuaciones penales en relación con los hechos que dieron lugar al acta de infracción SH-120/06; la Fiscalía responde en los siguientes términos: "(...) al tiempo presente y por auto de 31 de agosto de 2007 se acordó el sobreseimiento provisional y archivo de actuaciones, habiendo sido objeto de diferentes recursos de reforma y apelación por las partes constituidas, estando pendiente la tramitación de tales recursos".

Noveno.- El 24 de octubre de 2007 se solicita informe de la Asesoría Jurídica de la Junta de Castilla y León, emitiéndose éste el 14 de noviembre.

Décimo.- Con fecha 20 de noviembre de 2007 se requiere a la parte interesada para que acredite documentalmente en qué fecha tuvo conocimiento de la reapertura de las Diligencias Previas 454/06.

La parte interesada contesta el 11 de diciembre de 2007, adjuntando copia del auto de sobreseimiento provisional de 31 de agosto de 2007 y manifestando, sin aporte documental, que las diligencias se reabrieron el 16 de octubre de 2006.

Decimoprimer.- Por la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx se dicta propuesta de Resolución por la que se desestima el recurso extraordinario de revisión interpuesto.

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.i) 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 c), 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.

2ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aunque es preciso destacar que no figura en el expediente recibido la acreditación de la representación de la empresa xxxxx, S.A. Dicho hecho debería constar en el expediente administrativo.

Sin embargo, al haberse admitido la reclamación por parte de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx, se presume que ante el mismo consta la representación de la parte interesada por cualquiera de los medios que señala al efecto el artículo 32.3 de la misma norma. Por ello, con el fin de evitar más retrasos en la resolución del presente expediente, este Órgano Consultivo entra a conocer el fondo del asunto, poniendo no obstante de relieve que la acreditación de la representación debe solventarse antes de dictar la correspondiente resolución de la reclamación presentada, para no incurrir en una causa de anulabilidad, conforme al artículo 63 de la Ley 30/1992, citada.

Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "la falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquella, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos". (También Sentencias del Tribunal Constitucional 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991, 350/1993).

La competencia para resolver el presente recurso extraordinario de revisión corresponde a la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx, en virtud de lo dispuesto en el artículo 118.1 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, en el artículo 9.2 del Decreto 19/2005, de 3 de marzo, por el que se atribuye la potestad sancionadora en materias que son



de competencia de la Consejería de Economía y Empleo, y demás disposiciones modificativas o complementarias.

3ª.- Se trata asimismo la resolución recurrida de un acto administrativo firme, por no haberse interpuesto frente a ella recurso administrativo en plazo.

4ª.- El recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede exclusivamente en una serie de supuestos tasados; debe ser objeto de una interpretación estricta, para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos, transcurridos los plazos previstos por la legislación vigente para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en Sentencias tales como la de 20 de mayo de 1992; y el Consejo de Estado en los Dictámenes 4.685/1998, de 21 de enero de 1999, 4.978/1998, de 28 de enero de 1999, y 2.926/2002, de 27 de febrero, entre otros.

En el recurso extraordinario de revisión presentado por la parte reclamante, se invocan las circunstancias 1ª y 2ª del número 1 del artículo 118 de la Ley 30/1992, es decir, que al dictar el acto "se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente", y "que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida".

Al respecto debe señalarse que, tal y como exige la jurisprudencia, el error de hecho debe concretarse a "aquel que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación". Queda excluido de su ámbito "todo aquello que se refiera a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse" (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1988, 16 de junio de 1992 y 16 de enero de 1995, entre otras).

Como ha manifestado el Consejo de Estado en su Dictamen nº 279/97, "la cuestión fáctica interesa siempre que el error, en su caso, padecido por la Administración, afecte a la Resolución impugnada", por lo que deberá desestimarse si se trata de cuestiones interpretativas ajenas al error de hecho o material que se pretende invocar.



También han declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina legal del Consejo de Estado, que el carácter extraordinario del recurso de revisión demanda una exigente y estricta interpretación de las circunstancias que pueden dar lugar a su estimación. En particular y por lo que respecta al error “de hecho”, sólo se considera tal el que aparece en los datos fácticos del expediente sin que trascienda a (o derive de) la interpretación, calificación o valoración jurídica de los mismos, pues, en otro caso, se desvirtuaría la concepción legal del remedio extraordinario y se erosionaría gravemente el sentido propio y capital de la firmeza de los actos administrativos, con la erosión correlativa de la seguridad jurídica.

5ª.- La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso obliga, a juicio de este Consejo Consultivo, a desestimar el recurso, por cuanto no se ha incurrido en error de hecho por parte de la Administración; y respecto del segundo motivo alegado para la interposición del recurso extraordinario de revisión, éste se interpuso una vez transcurrido el plazo que al efecto señala el artículo 118.2 de la Ley 30/1992.

En el artículo 118.1.1º de la Ley 30/1992 se exige que el error de hecho resulte de documentos incorporados al expediente (es decir, que ya obren en el expediente); que su contenido, indiscutido, demuestre el error cometido por la Administración en su valoración; y que ese error sea determinante del acuerdo que se pretende revisar.

En el caso que nos ocupa, no existe en el expediente administrativo documento alguno que acredite el error de hecho que hubiera invalidado la resolución. Se fundamenta el recurso en la vulneración del principio *non bis in idem*, manifestando que existió una reapertura de las diligencias penales, lo que impediría la imposición de una sanción administrativa mientras se encuentre abierta la vía penal.

El artículo 5.1 del Reglamento de procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, dispone que “Cuando la Inspección actuante o el órgano al que corresponda resolver el expediente sancionador entienda que las infracciones pueden ser constitutivas de delito, lo comunicará al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador a que se



refiere el capítulo III y que corresponda a los mismos hechos, hasta que el Ministerio Fiscal, en su caso, resuelva no interponer acción, o sea firme la sentencia o auto de sobreseimiento que dicte la autoridad judicial y solicitará, de dicho órgano judicial, la notificación del resultado, que se efectuará en los términos previstos en el artículo 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985). Si se hubiere iniciado procedimiento sancionador, la decisión sobre la suspensión corresponderá al órgano competente para resolver”.

La Fiscalía de la Audiencia de xxxxx hace constar, con fecha 31 de mayo de 2006, que con motivo del accidente de trabajo que dio lugar al acta SH-120/06, se iniciaron las Diligencias Previas 454/2006 en el Juzgado de Instrucción nº 1 de xxxxx, en las que la Juez, el día 12 de mayo de 2006, acordó el sobreseimiento provisional; dicha resolución es ya firme.

Por lo tanto, una vez determinada la firmeza del auto de sobreseimiento provisional, se continúa la tramitación del procedimiento sancionador en vía administrativa.

Para que exista una infracción del principio *non bis idem* es preciso que se dé una duplicidad de sanciones en la vía administrativa y penal sobre los mismos hechos, sujetos y fundamento; pero puede suceder que una misma acción no sea constitutiva de sanción en la vía penal y sí objeto de sanción en vía administrativa, por lo que, aunque se haya sobreseído su causa en la vía penal, al ser constitutiva de infracción administrativa se continúa por esta vía, para imponer la correspondiente sanción. Por lo tanto, el hecho de que existan dos procedimientos no supone la vulneración del principio *non bis in idem*. Lo que no tiene que haber son dos sanciones sobre los mismos hechos, sujetos y fundamento.

Al respecto manifiesta el Tribunal Supremo, en Sentencia de 19 de abril de 1999, que “De lo hasta ahora expuesto resulta que, conforme a la jurisprudencia de esta Sala y a la doctrina del TC, el principio *non bis in idem* establece el impedimento de dualidad de sanciones, penal y administrativa, respecto de unos mismos hechos; y, para el caso de la concurrencia de competencias de ambas clases de responsabilidades, la prioridad de la sentencia penal, que se produce también respecto del planteamiento fáctico o, más concretamente, acerca de la existencia de los hechos. No se da, en cambio, condicionamiento cuando existe diferencia en la conceptualización que la actuación del autor merece con arreglo a las normas penales y administrativas,



de manera que no resulta imposible que unos mismos hechos no merezcan reproche estrictamente penal y sí en cambio que lo sea desde la perspectiva del ilícito administrativo, siempre que la tipificación en uno y otro ámbito resulten diferentes al contemplar la protección de diversos bienes jurídicos. Pero en el bien entendido de que, en cualquier caso, el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración ha de atenerse a lo que haya declarado la sentencia penal en la apreciación de los hechos.

»Así resulta de la TC S 77/1983 de 3 Oct., que pone de manifiesto que el principio *non bis in idem* determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto a unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y la calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, «pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado» (en el mismo sentido TC S 25/1984 de 21 May.).

»En suma, de la jurisprudencia expuesta pueden extraerse los siguientes criterios: a) si el Tribunal penal declara inexistente los hechos, no puede la Administración imponer por ellos sanción alguna; b) si el Tribunal declara la existencia de los hechos pero absuelve por otras causas, la Administración debe tenerlos en cuenta y, valorándolos desde la perspectiva del ilícito administrativo distinta de la penal, imponer la sanción que corresponda conforme al ordenamiento administrativo, y c) si el Tribunal constata simplemente que los hechos no se han probado, la Administración puede acreditarlos en el expediente administrativo y, si así fuera, sancionarlos administrativamente”.

Efectivamente, en el presente asunto se discutía en la vía penal sobre la existencia de un delito de lesiones, cuando en la vía administrativa se imponía la sanción por haberse incumplido -por parte de la empresa- las normas de prevención de riesgos laborales.

Sin embargo, alega la parte reclamante que se volvieron a abrir las diligencias penales, interponiendo contra el auto de sobreseimiento recurso de



apelación, lo que paralizaría las actuaciones administrativas hasta tanto devinieran firmes las penales.

A pesar de la citada alegación, no se tiene constancia -a pesar de las múltiples ocasiones concedidas para hacerlo a la parte reclamante, durante la tramitación del procedimiento administrativo- de la posible reapertura de esas diligencias penales, que hubieran supuesto la paralización del procedimiento; incluso se permitió que adquiriera firmeza la resolución y cumplió el plazo de la sanción impuesta. En definitiva, no existen documentos incorporados al expediente cuyo contenido, indiscutido, demuestre el error cometido por la Administración en su valoración.

En relación con el segundo motivo alegado (esto es, que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida), debe analizarse, antes de entrar a valorar los argumentos esgrimidos por la recurrente, el plazo de interposición del recurso.

El apartado 2 del artículo 118 de la Ley 30/1992, antes mencionado, establece que "El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme".

En el expediente administrativo sancionador no se encuentra ningún dato que permita saber en qué momento se reanudaron las actuaciones judiciales después del auto de sobreseimiento, reanudación que evidentemente hubo de producirse, porque desde el 12 de mayo de 2006 (fecha en la que se acordó el sobreseimiento provisional, que posteriormente devino firme) y el 31 de agosto de 2007 (día en que vuelve a decretarse el sobreseimiento provisional, por auto hoy recurrido), se requirió a la empresa impugnante para que acreditara este fundamental dato.

La contestación dada a este requerimiento no acredita la fecha en que la empresa recurrente tuvo conocimiento de la reapertura de las diligencias judiciales, limitándose a decir que las mismas se reiniciaron el día 16 de octubre de 2006. Al ser un requisito esencial, que forzosamente debe conocer el órgano



competente para resolver, sería causa suficiente para la inadmisión del segundo motivo en el que se funda el recurso.

Pero además, por esta razón, aun dando crédito a la parte interesada -que afirma que la reanudación de las actuaciones judiciales tuvo lugar el 16 de octubre de 2006-, procedería la inadmisión del recurso por interponerse fuera del plazo de tres meses, puesto que el recurso extraordinario de revisión se interpuso con fecha 28 de septiembre de 2007.

Por todo lo expuesto a lo largo de la tramitación del expediente no se ha incurrido en los motivos alegados por la parte reclamante, esto es, los recogidos en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, ya citada, que dan lugar al recurso extraordinario de revisión.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por Dña. yyyyy, en nombre y representación de xxxxx S.A., contra la Resolución de la Oficina Territorial de Trabajo de xxxxx de 2 de noviembre de 2006, dictada en el expediente sancionador xxxx; SH-120/06.

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