

Roj: STS 2273/1990 - ECLI:ES:TS:1990:2273
Id Cendoj: 28079130011990101130
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 1
Nº de Recurso:
Nº de Resolución:
Procedimiento: Recurso de apelación
Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
Tipo de Resolución: Sentencia

Núm. 304.-Sentencia de 12 de marzo de 1990

PONENTE: Excmo. Sr. don Vicente Conde Martín de Hijas.

PROCEDIMIENTO: Ordinario. Apelación.

MATERIA: Trabajo y Seguridad Social. Sanciones, Infracción leyes sociales. Omisión de audiencia del Informe del Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

NORMAS APLICADAS: Art. 91 L.P.A .

DOCTRINA: Entre el procedimiento administrativo y el proceso **contencioso-administrativo** no **existe** un **continuum**, en el que la indefensión producida en ese momento pueda subsanarse en otro sino que el primero es cualitativamente distinto del segundo.

En Madrid, a doce de marzo de mil novecientos noventa.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores al final anotados, el recurso de apelación que con el núm. 1.391/1988, ante la misma pende de resolución, interpuesto por Regulación y Control, S. A., representada y defendida por el Procurador de los Tribunales don Eduardo Codes Feijoo, contra Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 1988 , sobre sanción de multa de 300.000 pesetas. Habiendo sido apelada la Administración del Estado, representada y defendida por el señor Abogado del Estado.

Antecedentes de hecho

Primero: La Sentencia apelada contiene parte dispositiva,- que copiada literalmente dice: «Fallo: En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional ha decidido: Desestimar el presente recurso **contencioso-administrativo**; y, en su consecuencia, debe declarar y declara que el Acto Administrativo recurrido se ajusta a Derecho, confirmándolo en todos sus términos. Sin hacer una expresa declaración de condena en costas respecto de las derivadas de este recurso jurisdiccional».

Segundo: Notificada la anterior Sentencia, por el Procurador don Eduardo Codes Feijoo se interpuso recurso de apelación ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo, la cual se admite en un solo efecto, por providencia de 26 de abril de 1988, en la que también se acordó emplazar a las partes y remitir el rollo y expediente a dicho Tribunal.

Tercero: Recibidas las actuaciones procedentes de la Audiencia Nacional, personada y mantenida la apelación por el señor Codes Feijoo, se acuerda darle traslado para que presente escrito de alegaciones. El señor Codes Feijoo evacúa el trámite conferido y tras alegar lo que consideró conveniente a su derecho terminó suplicando a la Sala que dicte Sentencia en la que se estime el recurso y se declare no ser conforme a derecho las resoluciones del excelentísimo señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social de 8 de abril de 1985 y de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de 19 de noviembre de 1984, anulándolas totalmente y dejando, en consecuencia, sin efecto la sanción impuesta de 300.000 pesetas de multa.

Cuarto: Continuado el trámite, el señor Abogado del Estado lo evacuó igualmente por escrito en el que tras alegar lo que consideró conveniente a su derecho terminó suplicando a la Sala dicte Sentencia que desestime la apelación de Regulación y Control, S. A., contra el fallo de instancia, que debe ser confirmado.

Quinto: Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la Audiencia del día 6 de febrero de 1990, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Magistrado Ponente el Excmo. Sr. don Vicente Conde Martín de Hijas.

Fundamentos de Derecho

Primero: Se recurre en esta apelación, por la empresa Regulación y Control, S. A., la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 1988, desestimatoria del recurso **contencioso-administrativo**, ante ella interpuesto por dicha empresa, contra la resolución de 8 de abril de 1985 del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, que desestimó el recurso de alzada contra la de la Dirección General de Trabajo de 19 de noviembre de 1984, por la que se impuso a la recurrente una multa de 300.000 pesetas, por una infracción de las Leyes Sociales en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

El recurso de apelación, reiterando motivos de impugnación ya utilizados en la primera instancia, alega vicios de procedimiento y de fondo del acto administrativo recurrido, cuyo ordenado estudio debe hacerse, comenzando por los primeros, pues, de estimarse, la solución adecuada será la anulación de la resolución recurrida, reponiendo las actuaciones al momento del trámite incumplido, siendo en tal caso innecesario el análisis de las argumentaciones de fondo.

Segundo: Para una adecuada decisión de las cuestiones suscitadas, es conveniente hacer un breve resumen de los siguientes datos de la acción inspectora, conducente a la sanción impugnada, que se contienen en las alegaciones de la recurrente, y están avaladas por el contenido del expediente:

El 20 de octubre de 1982 se produce el fallecimiento de un trabajador de la empresa recurrente, cuyo trabajo consistía en la limpieza de metales en una cuba de tricloroetileno.

El 16 de noviembre de 1982 por la Inspección de Trabajo se gira visita a la empresa, en la que el Inspector es acompañado por técnicos del Gabinete de Seguridad e Higiene, sin que se compruebe la existencia de infracción de normas de Seguridad e Higiene, levantándose acta de infracción el 30 de noviembre de 1982 por haberse rebasado el límite mensual de horas extraordinarias por el trabajador fallecido en dos meses anteriores.

El 24 de noviembre de 1982 el Instituto de Toxicología, a requerimiento del Juzgado de Distrito de Alcobendas, emite un informe, haciendo constar que en el análisis de sangre del trabajador fallecido se han detectado dosis letales de tricloroetileno.

El 9 de diciembre de 1982 el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo emite un primer informe sobre el accidente, en el que no se constata ninguna deficiencia en los mecanismos de la cuba, y se señala la hora del fallecimiento entre las tres quince y cuatro cuarenta y cinco de la madrugada, pues antes de la primera hora citada el vigilante había pasado por el puesto de trabajo del accidentado, y hablado con él, sin advertir anomalía alguna (lo que evidencia que la muerte se produjo por un evento acaecido en ese breve lapso temporal).

A la vista del informe precedente, emitido sin haber conocido aún el del Instituto Nacional de Toxicología, el Jefe de la Inspección pide nuevo informe del Gabinete Técnico del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo el día 21 de marzo de 1983 sobre las condiciones de Seguridad de la cuba, rindiéndose éste el 16 de abril de 1983, en el que, tras detallar minuciosamente las condiciones técnicas de la cuba, método de trabajo, y mantenimiento de la cuba, concluye que son las adecuadas, sin detectar ninguna anomalía.

El 18 de julio de 1983 el Jefe de la Inspección de Trabajo solicita nuevo informe del Gabinete Técnico de Seguridad e Higiene en el Trabajo, previo desmontaje de la grúa, evacuándose el mismo el 16 de septiembre de 1983, consignando una serie de deficiencias en el mecanismo de calentamiento de la misma y en el serpentín de refrigeración, a las que imputa un desprendimiento excesivo de vapores, causantes de la muerte del trabajador.

El 11 de octubre de 1983 se levanta acta de infracción contra la empresa recurrente, cuyo fundamento explícito se sitúa en los informes del Instituto de Medicina Legal y del Gabinete de Seguridad e Higiene de 16 de septiembre de 1983.

En el pliego de descargos la empresa expedientada solicita exhibición del expediente, que no se le facilitó, a la recurrente, dictándose la resolución sancionadora sin haberle dado posibilidad de conocer el informe en que se fundaba el acta.

Tercero: El relato precedente es esencial para valorar las alegaciones de la recurrente referidas a los vicios de procedimiento.

Se alega al respecto como motivo de nulidad la infracción del art. 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por no haberle dado vista del expediente, causándole indefensión, resaltando especialmente la falta de conocimiento del informe del Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 16 de septiembre de 1983, fundamento del acta, y cuya exhibición se solicitó, sin éxito, a lo largo del procedimiento. Este motivo de impugnación, ya esgrimido en la primera instancia del recurso, es rechazado por la Sentencia recurrida, que aduce que «de una parte la recurrente pudo alegar cuanto a su derecho estimó conducente en el procedimiento sancionador del caso presentando en su momento escrito de alegaciones, y que figura incorporado el expediente administrativo, y de otra, no puede hablarse de indefensión puesto que la tutela efectiva de su derecho ha cobrado toda su virtualidad a través del cauce del presente proceso contencioso-administrativo».

Se plantea así la necesidad de establecer, primero, si la vista del expediente y del trascendental informe, que fundamentaba el acta de infracción, esa exigencia esencial de la regularidad del procedimiento, y después, si la omisión de esa exigencia puede quedar subsanada por la posibilidad de defensa en el recurso **contencioso-administrativo**.

En cuanto a la primera, y aunque el Decreto 1860/1973 no prevea expresamente la vista del expediente, ha de estarse a la supletoriedad establecida en el art. 1, párrafo 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo que los trámites esenciales para la defensa del interesado, cual el de la vista del expediente, deben considerarse también aplicables en el procedimiento sancionador especial, regido por el Decreto precitado.

En el caso presente la sustancialidad del informe del Gabinete Técnico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es incontrovertible, pues constituye el fundamento explícito del acta de infracción, de ahí que el conocimiento del mismo por la empresa expedientada fuera absolutamente inexcusable para poder articular la defensa y, en su caso, proponer la correspondiente prueba. Y más, cuando, como se ha detallado, a dicho informe habían precedido otros dos, que no detectaron deficiencia alguna. La notificación del acta de infracción, establecida en el art. 15 del Real Decreto 1860/1975 responde a la finalidad de posibilitar la defensa frente a ella; y mal puede cumplirse tal finalidad, si uno de los contenidos del acta, en este caso el fundamentador de la misma, consiste en una simple referencia a un informe externo a ella, que ni se incorpora al acta, ni se le exhibe a su sujeto pasivo, en cuyas condiciones es clara la indefensión en que se sitúa al expedientado. De poco sirve que se le dé la oportunidad de formular alegaciones y proponer pruebas, si desconoce los elementos de cargo sobre los que deban versar tales alegaciones, y para cuya eventual desvirtuación pueda proponer pruebas. Negar la indefensión en esas condiciones por la posibilidad de alegar, resulta casi un sarcasmo.

La exhibición del expediente, y en especial del informe fundamentador del acta, era así trámite esencial previo a la resolución, cuya omisión vicia de nulidad la dictada sin observarlo, pues el procedimiento seguido no ha cumplido el fin garantizador de la defensa de los intereses del administrado. A mayor abundamiento, en la medida en que la resolución sancionadora debe ser motivada, y que la motivación del acta aprobada por esa resolución consistía en un informe cuyo contenido no se incorporó al texto de la misma, como permite el art. 93.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, falta la motivación de la resolución sancionadora.

Cuarto: Por lo que hace a la posibilidad de subsanación de la indefensión, dada la defensa posible en el recurso **contencioso-administrativo**, la respuesta debe ser negativa.

Entre el procedimiento administrativo y el proceso **contencioso-administrativo** no **existe** un **continuum**, en el que la indefensión producida en un momento pueda subsanarse en otro, sino que el primero es cualitativamente diferente de) segundo, y sus respectivos contenidos no pueden extrapolarse de uno a otro.

Terminado el procedimiento administrativo, ex post del mismo, y ya fuera de él, no pueden subsanarse los vicios producidos ex ante de la resolución que le puso término, siendo el análisis de esos posibles vicios

por la Jurisdicción uno de los posibles motivos del recurso contencioso- administrativo, en el que se impugne la invalidez del acto producido sin las garantías jurídicas exigibles.

La resolución administrativa debe dictarse, respetando el sistema de garantías establecido en las normas rectoras del procedimiento, sistema de garantías cuyo designio final es la defensa del administrado frente a la Administración. Si este sistema no se respeta, el acto administrativo resulta viciado. La defensa posible ante la Jurisdicción no elimina la realidad y significación jurídica de la indefensión producida frente a la Administración, so pena de confundir los papeles de ésta y de aquélla. No le corresponde a la Jurisdicción imponer la sanción, de ahí que las garantías legales para su imposición no puedan cumplirse ante ella, cuya misión se reduce a controlar si tales garantías se observaron o no por la Administración. El criterio de la Sentencia recurrida al respecto conduce prácticamente a la eliminación de la eficacia jurídica de los vicios de procedimiento, en cuanto motivos de impugnación del acto administrativo, pues en la medida en que todos los actos son recurribles, la oportunidad de defensa en el recurso **contencioso-administrativo** subsanaría los vicios del procedimiento administrativo, lo que es absurdo.

El criterio subsanatorio de la Sentencia recurrida resulta así inaceptable.

Quinto: Por todo lo expuesto, dado que la resolución sancionadora impugnada se dictó con violación de lo dispuesto en el art. 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo , y en general sin respetar en cuanto a la recurrente las garantías precisas para que ésta pudiera defenderse adecuadamente frente al acta de infracción, tal resolución es nula de pleno derecho, conforme a lo previsto en el art. 47.1 c) de la L.P. A ., debiendo revocarse la Sentencia apelada que no le entendió así, y estimarse por el contrario el recurso **contencioso-administrativo** por ella desestimado, declarando no ser conforme a derecho la resolución recurrida, anulándola totalmente, reponiendo las actuaciones al trámite de notificación del acta de infracción, para que se le exhiba a la empresa expedientada el expediente, con la integridad de su contenido, y pueda dentro del mismo hacer las alegaciones y pruebas que estime pertinentes en su defensa.

Sexto: No se aprecian circunstancias que justifiquen una especial imposición de costas en ninguna de las instancias.

FALLAMOS:

Que debemos estimar y estimamos el recurso de apelación formulado por el Procurador don Eduardo Codes Feijoo en representación de Regulación y Control, S. A., contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo **Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 1988 , revocándola; y en su lugar, debemos estimar y estimamos el recurso contencioso- administrativo formulado por dicho Procurador, en representación de la citada sociedad, contra la resolución del excelentísimo señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social de 8 de abril de 1985, por la que se desestimó el recurso de alzada contra la de la Dirección General de Trabajo de 19 de noviembre de 1984 dictada en el expediente 107/1984, por la que se impuso a la recurrente la multa de 300.000 pesetas, declarando dichas resoluciones contrarias a derecho, y anulándolas, reponiendo el expediente administrativo sancionador al trámite de notificación del acta de infracción, para que se le dé a la expedientada vista del expediente y de los informes que fundamentan el acta; y todo ello sin hacer especial imposición de costas en ninguna de las instancias.

ASI, por esta nuestra Sentencia firme, que se publicará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-Juan Ventura Fuentes Lojo.- Diego Rosas Hidalgo.-Vicente Conde Martín de Hijas.-José Moreno Moreno.-Juan Manuel Sanz Bayón.-Rubricados.