

Expediente Núm. 146/2017  
Dictamen Núm. 132/2017

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de mayo de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen. Formuló voto particular, que se adjunta como anexo, el Consejero-Presidente don Bernardo Fernández Pérez, que votó en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 6 de abril de 2017 -registrada de entrada el día 12 del mismo mes-, examina el expediente relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..... frente a la Resolución de la Dirección General de Salud Pública, de 8 de junio de 2016, sobre infracción en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 31 de enero de 2017, la interesada presenta en el registro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria un recurso extraordinario de revisión -dirigido a la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias- frente a la resolución de 10 de junio de 2016 (*sic*, en realidad 8 de junio de 2016), recaída en el expediente que cita.

Señala que la sanción impuesta supone una "vulneración del principio de responsabilidad y del derecho constitucionalmente reconocido a la inocencia; exigencia derivada del artículo 25.1 de la Constitución, nadie puede ser sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados (principio de culpabilidad) y, como es reconocido por la pacífica jurisprudencia al efecto, las directrices estructurales del ilícito tienden también en el ámbito administrativo a conseguir la individualización de la responsabilidad y vedan la posibilidad de crear una responsabilidad objetiva" (artículos 25 de la Constitución y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), añadiendo que "no soy la titular" del referido negocio".

Solicita "anular" dicha sanción y "la suspensión de la ejecución".

Adjunta una copia del escrito presentado en el registro de la Administración del Principado de Asturias por una tercera persona (con idéntico domicilio al de la interesada), dirigido al "Servicio de Riesgos Ambientales y Alimentarios" para que se le remita "un histórico del Registro Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (RPAEA) respecto del comercio minorista" que identifica.

**2.** A tenor del expediente remitido, el recurso extraordinario de revisión se interpone tras la tramitación de un procedimiento del que se deducen los siguientes hechos:

a) Mediante Providencia de 4 de febrero de 2016, el Director General de Salud Pública acuerda el inicio de un procedimiento sancionador a la ahora interesada "como titular del establecimiento" que se reseña. La propuesta trae causa de las actuaciones inspectoras que obran en aquel, entre ellas: el Acta

179636, en la que se recoge que el "titular" del establecimiento es una tercera persona y que la interesada se encuentra en el local como "empleada", firmando el acta como "compareciente"; el Acta 179647, que firma como compareciente la tercera persona que se identifica como titular, en la que se refleja que "en la visita efectuada y en los albaranes entregados se comprueba que la titular del establecimiento actualmente es (la ahora recurrente) no habiendo comunicado dicha incidencia (...), por lo que tiene un plazo de 15 días para proceder al cambio de titularidad en el Registro" correspondiente, y el Acta 179648, que firma como compareciente la tercera persona que se identifica como titular.

b) Con fecha 16 de febrero de 2016, el Jefe del Servicio de Asuntos Jurídicos de la Consejería de Sanidad notifica a la interesada, como titular del establecimiento, tanto la providencia de inicio del expediente sancionador como el pliego de cargos, señalándose en la de este último que "dispone de un plazo de diez días (...) para contestar a dichos cargos y presentar o proponer la práctica de cuantas pruebas considere convenientes para la determinación de los hechos y posibles responsabilidades".

c) El día 5 de abril de 2016, la ahora recurrente fue notificada, como titular del establecimiento, de la propuesta de resolución, en la que se consigna "lo que notifico para su conocimiento y efectos poniéndole de manifiesto el expediente y su derecho a obtener copia del mismo, comunicándole que podrá formular las alegaciones que considere convenientes, en el plazo de diez días".

d) Mediante Resolución de 8 de junio de 2016, el Director General de Salud Pública impone a la ahora interesada, "como titular del establecimiento" que se indica, una sanción pecuniaria por "simples irregularidades en la observación de las normas sobre seguridad alimentaria y nutrición", reseñándose en ella que "contra la presente Resolución, que no pone fin a la vía administrativa, podrá interponer recurso de alzada ante el Consejero de Sanidad en el plazo de un mes". Consta en el expediente su notificación a la

interesada y la remisión de la carta de pago correspondiente el 21 de junio de 2016.

e) Con fecha 27 de octubre de 2016, la ahora recurrente presenta en el Registro General de la Subdelegación del Gobierno en Orense un recurso de alzada frente a dicha Resolución. En él se formula una única alegación que denomina "falta de legitimación pasiva", afirmando que no es la titular del establecimiento sancionado, "siendo una empleada del mismo". Acompaña una copia de la Resolución de autorización sanitaria de funcionamiento del establecimiento, de la asignación del número de registro de comercio minorista de carne y de las Actas de la propia Consejería

f) Mediante Resolución de 25 de noviembre de 2016, el Consejero de Sanidad acuerda "inadmitir por extemporáneo el recurso de alzada interpuesto".

**3.** Con fecha 9 de febrero de 2017, el Jefe del Servicio de Riesgos Ambientales y Alimentarios informa, a la vista de los datos obrantes en el Registro del Principado de Asturias de Empresas Alimentarias (RPAEA), que la última modificación del registro se produjo el día "15 de octubre de 2014", y que "el titular del establecimiento (...) el día 3 de noviembre de 2015" es la persona que aparece en el encabezamiento de todas las actas como titular.

**4.** Con fecha 15 de febrero de 2017, la Inspectora Veterinaria de la UTA I señala, sobre la titularidad de la carnicería sancionada, que se realiza una "inspección programada el día 15-10-2015" a dicho establecimiento (...) en presencia de (la ahora interesada) y en mitad de la inspección llega (quien aparece como titular), su marido. Se revisan algunas facturas presentes en el establecimiento, del matadero (...), entre otras, y se comprueba que están a nombre de (la interesada). Preguntados porqué las facturas no están a nombre del titular del establecimiento, me indica (quien aparece como titular) que ahora la titular es ella. Les indico que cualquier cambio que se produzca en el RPAEA es obligatorio comunicarlo./ Durante la inspección no se pueden

comprobar las fichas de autocontrol (...), por lo que se le indica que debe aportar dicha documentación (...) en el plazo de 15 días./ El día 3-11-2015 se presenta (quien figura como titular) en la oficina con parte de la documentación que se le había requerido. Entre dicha documentación se aportan albaranes y facturas a nombre de (la ahora interesada)./ Ese día se levanta el Acta n.º 179647 y continuación, en la que se indica que tanto en la visita efectuada al establecimiento como en la comprobación de las facturas y albaranes de los proveedores la titular del establecimiento era (la interesada), no habiendo comunicado el cambio de titularidad en el RPAEA./ Dicha Acta, después de ser leída, está firmada por (quien figura como titular)”.

**5.** El día 24 de febrero de 2017, la perjudicada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que afirma que ya obra en su poder el “histórico del Registro del Principado de Asturias de Empresas Alimentarias” (que adjunta), “acreditando mediante dicha documentación que mi persona jamás ha sido la titular del referido comercio de carnicería”.

Sostiene que “es evidente la vulneración de uno de los principios que ordenan la potestad sancionadora, como es el de responsabilidad; contraviniendo además mi derecho constitucionalmente reconocido a la inocencia (...), y como es reconocido por la consolidada jurisprudencia al respecto, las directrices estructurales del ilícito tienden también en el ámbito administrativo a conseguir la individualización de la responsabilidad y vedan la posibilidad de crear una responsabilidad objetiva”.

Solicita que se “acuerde el archivo del presente expediente oficiando a los Servicios Tributarios del Principado de Asturias” para que, a su vez, archiven las actuaciones tendentes al cobro de la sanción.

Acompaña el informe emitido por el Jefe del Servicio de Riesgos Ambientales y Alimentarios sobre la información que obra en el RPAEA, así como el escrito dirigido a los Servicios Tributarios el día 31 de enero de 2017.

**6.** Con fecha 23 de marzo de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad propone “desestimar el recurso extraordinario de revisión (...) al considerar que no se ha incurrido en error de hecho al atribuir la titularidad del establecimiento sancionado a la recurrente”.

Afirma que, si bien en el Registro aparece como titular el marido de la interesada, en el acta de 3 de noviembre de 2015 ya se consigna que “en la visita efectuada y en los albaranes entregados se comprueba que la titular del establecimiento actualmente es (la interesada)”. También consta que su marido “firma el acta sin hacer observación alguna”, que la Inspectora recoge en el acta de 15 de octubre de 2015 que al revisar algunas facturas del matadero “pudo comprobar que estaban a nombre” de la recurrente. A ello añade que “a lo largo de todo el procedimiento sancionador le fue notificado a la interesada el pliego de cargos y la propuesta de resolución (...), y esta en ningún momento formuló alegación alguna aclarando que no ostentaba la condición de titular sino de empleada./ Esta aparente ausencia de buena fe lleva a pensar que si el procedimiento sancionador se hubiera incoado a (quien figura como titular) se defendería la posición contraria, dejando así al establecimiento fuera del control del cumplimiento de la normativa de seguridad alimentaria. Por otro lado, no se aporta ninguna factura que acredite la titularidad del establecimiento como elemento de prueba”. Finalmente, “no se considera que concurra ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 125 de la Ley 39/2015 (...) para interponer el recurso extraordinario de revisión./ En la Resolución del procedimiento no se ha incurrido en error de hecho, pues a lo sumo podría existir una discrepancia en la valoración de los elementos probatorios que debería haberse (...) cuestionado por medio de las alegaciones (...) o por los recursos ordinarios pertinentes. Tampoco han aparecido documentos nuevos que evidencien un error en la resolución sancionadora, pues los datos del RPAEA ya se conocían con anterioridad”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de abril de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Resolución de la Dirección General de Salud Pública, de 8 de junio de 2016, sobre infracción en materia de seguridad alimentaria y nutrición, cuyo original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra m), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra m), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Resulta indudable la legitimación de la recurrente, dada su condición de sancionada en el procedimiento frente al que se erige el recurso extraordinario de revisión que se formula.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto autora del acto recurrido.

**TERCERA.-** El escrito presentado por la interesada el 31 de enero de 2017 identifica el acto contra el que se interpone el recurso extraordinario de revisión con la mera cita del número de expediente, sin que por ello exista dificultad alguna en identificar el acto recurrido, que resulta ser la Resolución de 8 de

junio de 2016, del Director General de Salud Pública, por la que se le impone a aquella una determinada sanción pecuniaria. Siendo así, resulta que el recurso extraordinario de revisión se ha formulado contra un acto firme en vía administrativa, dado que interpuesto previamente recurso de alzada se inadmitió por extemporáneo. El recurso no se interpone formalmente ante el órgano competente, esto es, ante el mismo que dictó el acto, en los términos de lo dispuesto en los artículos 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y 29 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, lo que no es óbice, dado el principio antiformalista que rige esta materia (artículo 115.2 de la LPAC), para que deba ser admitido y resuelto.

Respecto al plazo de interposición del recurso, este ha de ejercitarse, de conformidad con lo señalado en el artículo 125.2 de la LPAC, y atendiendo a las distintas circunstancias en que se puede fundamentar, en el plazo de 4 años en el supuesto de la letra a), "error de hecho", o en el de 3 meses en los demás casos. Sucede en el asunto aquí examinado que la interesada no ha identificado la razón de su impugnación, ni mucho menos invocado la letra y artículo correspondiente en el que fundamenta su recurso. No obstante, la Administración admite la procedencia formal del recurso e infiere, al dar contestación expresa, que se fundamenta en dos posibles motivos, el error de hecho que se deduzca de los propios documentos incorporados al expediente y la aparición de documentos esenciales que evidencien el error padecido -letras a) y b) del artículo 125.1 LPAC-. En el primer caso el plazo de interposición es de cuatro años desde que se hubiera notificado la resolución, y en consecuencia el recurso se habría interpuesto dentro del plazo, lo que basta a efectos de procedibilidad, en atención a lo que señalaremos en nuestra consideración de fondo.

En lo que se refiere al ámbito procedimental, el artículo 125 de la LPAC no prevé un cauce específico a seguir en los supuestos de recursos

extraordinarios de revisión. Por ello, debemos acudir a las normas comunes recogidas en la sección 1.<sup>a</sup> del capítulo II del título V de la citada norma, relativa a la revisión de los actos en vía administrativa; regulación que habrá de completarse con lo establecido de forma general en el título IV de la LPAC bajo la rúbrica “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”. En atención a lo expuesto, se han incorporado al expediente los informes emitidos por los servicios de inspección alimentaria, que proponen la imposición de la sanción, y por el Jefe del Servicio de Riesgos Ambientales y Alimentarios, sobre los datos que constan en el Registro del Principado de Asturias de Empresas Alimentarias. Finalmente se ha elevado la propuesta mencionada en el artículo 118.3 de la LPAC, de forma coincidente con lo señalado en el apartado 1 del artículo 82 de la misma norma.

La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido, debiendo este pronunciarse, a tenor de lo establecido en el artículo 126.2 de la LPAC, no solo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido.

El plazo máximo para la resolución y notificación es de tres meses, transcurrido el cual el recurso “se entenderá desestimado”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.3 de la LPAC. Dada la fecha de solicitud del dictamen, no podrá la Administración aprobar y notificar en tiempo la correspondiente resolución. No obstante, subsiste la obligación de dictar resolución expresa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.1 de la referida LPAC.

**CUARTA.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada -y tal y como hemos manifestado en dictámenes anteriores, si bien en relación con el artículo 118.1 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, el recurso extraordinario de revisión constituye una vía excepcional que procede

exclusivamente en los supuestos y por los motivos tasados previstos ahora en el artículo 125, apartado 1, de la citada LPAC, cuya interpretación, según reiterada jurisprudencia que sigue siendo de aplicación, debe ser estricta para evitar que se convierta, *de facto*, en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos para la interposición de los recursos administrativos ordinarios. En este sentido, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 16 de febrero de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:942-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) al reafirmar el carácter excepcional del recurso extraordinario de revisión, lo que determina la necesidad de una interpretación rigurosa de los motivos invocados, en aras de no contravenir el principio de seguridad jurídica dejando en suspenso *sine die* la firmeza de los actos administrativos.

Ya hemos mencionado que la recurrente no invoca ninguna de las causas previstas en el artículo 125.1 de la LPAC, limitándose a señalar, en un escrito de una parquedad inusual, que se atenta a los artículos 25 de la Constitución y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, "pues no soy la titular del referido negocio". De tan escueta afirmación colige la autora de la propuesta de resolución que podrían ser dos los motivos de impugnación (el error de hecho en su doble vertiente, según ya hemos reseñado).

Pues bien, en relación con la causa prevista en el artículo 118.1.1.ª de la derogada Ley 30/1992, cuyo texto reproduce en la actualidad el artículo 125.1.1ª de la LPAC, es decir, el "error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente", ha señalado este Consejo Consultivo, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo, "que para que sea admisible el recurso administrativo extraordinario de revisión por tal causa `es necesario que exista un error manifiesto que verse sobre los supuestos de hecho que han dado lugar a las resoluciones administrativas que se dictan y no sobre los preceptos jurídicos aplicables. Se exige que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos; que no respondan a una realidad

independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, siendo claro que un error en la aplicación de las normas discutidas o una discrepancia de criterios no constituye el error de hecho exigido, de modo que en la estimación del error de hecho se excluye toda cuestión jurídica y de apreciación de la trascendencia de hechos indubitados, incluso los hipotéticos errores jurídicos” (entre otros, Dictamen Núm. 122/2013).

En el asunto que nos ocupa es indudable que la propia Administración, en las actas de inspección incorporadas al procedimiento, identifica al titular del establecimiento, y que esa titularidad no resulta coincidente con la persona a la que finalmente se sanciona y ahora recurre. Al respecto, este Consejo considera que las eventuales discrepancias entre los datos que constan en los registros públicos y las facturas aportadas, o las manifestaciones de quien aquellos registros consideran propietario, no pueden amparar una modificación de los datos básicos que integran el ilícito administrativo; en este caso, el de la titularidad del establecimiento objeto de sanción. Por ello, esas contradicciones habrán de depurarse por los procedimientos y con las consecuencias que correspondan, pero no pueden sanar una actuación de la Administración que evidencia, de los propios documentos incorporados al expediente -las actas de inspección-, que se ha incurrido en un error de hecho a la hora de identificar al titular del negocio; error que también revela el Registro de Empresas Alimentarias al que alude la perjudicada y que lógicamente la propia Administración ha de conocer sin necesidad de que sus datos sean aportados al procedimiento por los interesados. En definitiva, acreditado que tanto en la fecha en la que se realizan las actas de inspección, como en la que se acuerda el inicio del procedimiento sancionador, la titularidad del establecimiento no correspondía a la ahora recurrente, se evidencia el error padecido por la Administración y, en consecuencia, resulta procedente la estimación del recurso extraordinario de revisión formulado, debiendo dejarse sin efecto la sanción impuesta.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por ..... frente a la Resolución de la Dirección General de Salud Pública, de 8 de junio de 2016, sobre infracción en materia de seguridad alimentaria y nutrición.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

## ANEXO

### **“VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO-PRESIDENTE, DON BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ, EN RELACIÓN CON EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR ..... FRENTE A LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA, DE 8 DE JUNIO DE 2016, SOBRE INFRACCIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN.**

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, formulo voto particular al dictamen emitido en el expediente 146/2017, relativo a un recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Resolución de la Dirección General de Salud Pública, de 8 de junio de 2016, sobre infracción en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

**1.** Disiento del dictamen emitido, favorable a la estimación del recurso extraordinario de revisión; a mi juicio, debe desestimarse. La razón de la discrepancia radica en la divergencia sobre si concurre o no en la Resolución recurrida un error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. En la consideración cuarta del dictamen se argumenta en sentido afirmativo. No comparto esta apreciación por las razones que expondré más adelante.

**2.** El expediente remitido documenta los siguientes antecedentes:

- El día 17 de diciembre de 2014, los servicios veterinarios de Salud Pública de la Administración del Principado de Asturias efectuaron una visita de control a un establecimiento dedicado a la actividad de carnicería y “constataron incumplimientos de la normativa vigente”. El resultado de la inspección se recogió en un “informe de visita de control. Complementario al acta” correspondiente, fechado el 22 de diciembre de 2014, en el que se concedía un plazo de seis meses para subsanar las irregularidades detectadas y se anunciaba una “nueva visita de inspección para comprobar las medidas adoptadas”. La segunda visita tuvo lugar el 15 de octubre de 2015 y fue seguida de otras dos, los días 3 y 4 de noviembre, levantándose en ellas las pertinentes actas.
- El informe de 2014 y las actas de 2015 identifican en sus encabezamientos el establecimiento y a su titular, “X”, de acuerdo con una “ficha de establecimiento” extraída del Registro del Principado de Asturias de Empresas Alimentarias (en adelante RPAEA), creado por Decreto 21/2013, de 17 de abril.
- El acta de 15 de octubre de 2015 la firma “Y”, como compareciente y en calidad de “empleada”; en ella se advierte de que “si se produce algún cambio en la actividad es obligatorio realizar la solicitud de cambio en el RPAEA”.
- Las actas de 3 y 4 de noviembre de 2015 las firma “X”, como compareciente y en calidad de “titular”; en la correspondiente al día 3, la Inspectora hace constar que “en la visita efectuada y en los albaranes entregados se comprueba que la titular del establecimiento actualmente es ‘Y’, no habiendo comunicado dicha incidencia en el Servicio de Riesgos Ambientales y Alimentarios, por lo que tiene un plazo de 15 días para proceder al cambio de titularidad en el Registro del Principado de Asturias de Establecimientos de Alimentación (RPAEA), según el Decreto 21/2013”. El compareciente suscribe el acta sin hacer manifestación alguna al respecto.

- El 13 de noviembre de 2015, la Inspectora Veterinaria aprecia “un incumplimiento reiterado” de los requerimientos realizados y propone al Servicio de Riesgos Ambientales y Alimentarios la incoación de procedimiento sancionador.
- Con fecha 4 de febrero de 2016 se acuerda “iniciar procedimiento sancionador a ‘Y’ como titular del establecimiento dedicado a la actividad de carnicería”. El día 16 de febrero se le notifican la Providencia de incoación, con la información preceptiva, y el pliego de cargos, comunicándole que dispone de un plazo de 10 días “para contestar a dichos cargos y presentar o proponer la práctica de cuantas pruebas considere convenientes para la determinación de los hechos y posibles responsabilidades”. “Y” no contestó a los cargos ni presentó o propuso pruebas.
- El 5 de abril de 2016 se le notifica la propuesta de resolución concediéndole un plazo de 10 días para formular alegaciones. “Y” no formuló ninguna.
- El 21 de junio de 2016 se notifica a “Y” la resolución por la que se le impone una sanción, informándole sobre el recurso que procede contra ella, el órgano ante el que ha de interponerse y en qué plazo. El 27 de octubre de 2016 “Y” presenta un recurso de alzada, inadmitido por extemporáneo por Resolución de 25 de noviembre de 2016, notificada el día 15 siguiente.
- El 1 de febrero de 2017 “Y” presenta el recurso extraordinario de revisión que es objeto de la presente consulta.

**3.** Comparto las consideraciones que se efectúan en el dictamen sobre la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, un remedio excepcional que permite que, en circunstancias especiales, ceda la firmeza de un acto administrativo; coincido, asimismo, en el carácter tasado de los motivos que pueden invocarse y en el rigor e interpretación estricta con el que deben

examinarse. En efecto, en palabras del Tribunal Supremo (Sentencia de 31 de mayo de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:3650-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), “ante todo procede recordar que, como hemos señalado en Sentencias de 31 de octubre de 2006 (...) y 16 de febrero de 2005 (...), reiterando lo declarado en Sentencia de 26 de abril de 2004 (...), `el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -solo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso *sine die* la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios’”.

**4.** Comparto asimismo que en el recurso extraordinario de revisión el error de hecho debe ser manifiesto y versar sobre los supuestos fácticos que han dado lugar a las resoluciones administrativas que se dictan y no sobre los preceptos jurídicos aplicables. Como se recuerda en el dictamen, invocando la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, “se exige que los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto sean inexactos; que no respondan a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, siendo claro que un error en la aplicación de las normas discutidas o una discrepancia de criterios no constituye el error de hecho exigido, de modo que en la estimación del error de hecho se excluye toda cuestión jurídica y de apreciación de la trascendencia de hechos indubitados, incluso los hipotéticos errores jurídicos”.

**5.** El dictamen considera que la Administración incurrió en un error de hecho al identificar como titular del establecimiento a una persona distinta de la que figuraba en el Registro del Principado de Asturias de Empresas Alimentarias. No niego que en los documentos que formalizan en el expediente la actividad

inspectora obra una copia del asiento del Registro del establecimiento en el que "X" figura como su titular; tampoco que las actas de inspección se encabecen con tal dato. Mi discrepancia radica en que admitir ese hecho no puede hacerse ignorando que las mismas actas, los mismos documentos, acreditan también otra realidad, contradictoria con aquella, de la que deja constancia precisa la Inspectora, que "comprueba que la titular del establecimiento actualmente es 'Y'".

Si de los propios documentos incorporados al expediente no se deduce un hecho inequívoco, sino una divergencia entre la identidad -digámoslo así- de un titular formal o "registral" y de un titular efectivo, dar prevalencia a una u otra realidad, resolver la relevancia jurídica de cada una de ellas, exige recurrir a operaciones, aun implícitas e incluso erróneas, de calificación o interpretación; operaciones que excluyen que pueda apreciarse ahora un error de hecho en quien las haya ejercitado.

En efecto, dirimir entre la dualidad de titulares que se deduce documentalmente del expediente no es posible sin tomar en consideración, salvo petición de principio, la naturaleza del Registro y el valor de sus asientos (un registro, según el Decreto que lo crea, de condición informativa y cuya finalidad es facilitar el control oficial de las empresas sometidas a su inscripción), la fuerza probatoria de unas actas de inspección, el modo en que se tipifica al responsable de las infracciones, el valor en el tráfico mercantil de facturas y albaranes y tantos otros posibles argumentos y razones. Sin duda, algunos de ellos habrán estado presentes en el razonamiento de la Administración, que -justo es reconocerlo- no actúa de modo ejemplar, dada la ausencia de motivación en la resolución de inicio del procedimiento sancionador a la hora de resolver la identidad del responsable de las infracciones. Pero este comportamiento no cabe enjuiciarlo en un recurso extraordinario de revisión.

**6.** No desconozco que el dictamen del que discrepo pudo invocar en apoyo de sus tesis, por analogía, la doctrina del Consejo de Estado recogida en el

Dictamen Núm. 4738/1998, de 4 de febrero de 1999 (y en los demás que en él se citan). Pero, a mi entender, esa doctrina no se refiere a una cuestión como la ahora despachada. En ellos el objeto de la incertidumbre es un hecho -si se poseía o no tarjeta de transportes en vigor, circunstancia que "ha de conocer" la Administración por el contenido de sus registros-, no su relevancia jurídica ni el valor que ha de darse a unos documentos frente a otros que, en el mismo expediente, reflejan una realidad que contradice la que ellos ilustran.

**7.** No es ocioso mencionar, por último, siquiera como prueba de que no nos hallamos ante un error de hecho, el argumento del dictamen que identifica al responsable de las infracciones con el titular "registral" del establecimiento (uno de los "datos básicos que integran el ilícito administrativo", se afirma). En esta premisa, pienso, no hay solo hechos desnudos, menos aún incontrovertidos. En un contexto como en el que aquí nos movemos, recuerda Michele Taruffo, "la noción de 'hecho' no es elemental e intuitiva en absoluto y (...) es problemática su conexión con la dimensión jurídica de la controversia y de la decisión" (*La prueba de los hechos*, 3a. ed., Madrid, Editorial Trotta, 2009, p. 92).

Lo traigo a colación porque es cierto que en el Real Decreto 1376/2003, de 7 de noviembre, por el que se establecen las Condiciones Sanitarias de Producción, Almacenamiento y Comercialización de las Carnes Frescas y sus Derivados en los Establecimientos de Comercio al por Menor, aunque no hay una definición del "responsable" del ilícito administrativo, se regulan en él las obligaciones del "titular del establecimiento", y se determina que las infracciones consisten en incumplir lo dispuesto en algunos de sus artículos.

Pero la claridad es aparente, pues esta norma no da el salto de identificar al "titular" con el titular "registral". Es más, a mi parecer, tampoco puede hacerlo quien así lo interprete, pues desconocería que la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, opera con las definiciones del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de

28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, y del Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios. En este marco, mediante un juego de remisiones y reenvíos, se llega a la conclusión de que el principal responsable de la seguridad alimentaria es el “operador de empresa alimentaria”; que por “Empresa alimentaria” ha de entenderse “toda empresa pública o privada que, con o sin ánimo de lucro, lleve a cabo cualquier actividad relacionada con cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos”, y que el “Explotador de empresa alimentaria” es la persona física o jurídica responsable “de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa alimentaria bajo su control”. O sea, el responsable es el titular efectivo.

**8.** A modo de coda: en este conflicto de identidades, quien leyere puede estar intrigado sobre quienes son “X” e “Y” y la relación, si la hay, que existe entre ellos. Desvela el misterio el dictamen en su antecedente número 6. No obstante, de esos datos, revelados en 2017, debe hacer abstracción quien los conoce hoy pero enjuicia un recurso extraordinario de revisión sobre hechos y comportamientos sucedidos en 2015-2016.

En Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,