

No cabe invocar como motivo de nulidad de pleno derecho una sentencia dictada posteriormente en otro asunto para exigir la revisión de un acto administrativo firme

No ha lugar al recurso interpuesto por la Mutua Colaboradora de la Seguridad Social contra el Acuerdo del Consejo de Ministros que desestimó su solicitud de revisión de oficio de las sanciones que le fueron impuestas.

Declara el Tribunal, entre otros pronunciamientos, que el hecho de que se haya dictado una sentencia posterior por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo estimando parcialmente el recurso de otra Mutua por infracciones parcialmente coincidentes con las que se imputan a la ahora recurrente, y de que se anulasen algunas de las sanciones impuestas a esa otra Mutua, no puede invocarse como un motivo que avale la nulidad de pleno derecho de las infracciones que se imputan a la hoy recurrente. Los hechos y las conductas que se imputan en toda resolución sancionadora son individualizados y han de ser apreciados en cada caso sin que las conclusiones fácticas y jurídicas alcanzadas en un caso puedan sin más trasladarse a otros casos en los que se ha imputado la misma infracción.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 3.ª

Sentencia 12/2024, de 08 de enero de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 349/2022

Ponente Excmo. Sr. DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

En Madrid, a 8 de enero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 349/2022 y acumulado 8/2023, interpuesto por UMIVALE Activa Mutua Colaboradora con la Seguridad Social n.º 3, representada por la procuradora de los tribunales doña María del Mar de Villa Molina, bajo la dirección letrada de don Josep Ortiz Ballester, contra la desestimación por silencio administrativo negativo, de la revisión de oficio ante el Consejo de Ministros en fecha 30 de julio de 2021, respecto del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2019 -que confirmó cuasi íntegramente el contenido del Acta de Infracción de 2 de enero de 2019, de la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social Central y por la que finalmente se impone una sanción de ochocientos setenta y cinco mil cincuenta y un euros (875.051,00 euros).

Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado y representada por el Sr. Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Doña María del Mar de Vila Molina, actuando en nombre y representación de "UMIVALE ACTIVA MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL N.º 3" (en adelante "Activa Mutua"), interpone recurso contencioso contra la desestimación por silencio administrativo de su solicitud de

revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2019 por el que se impuso a dicha Mutua varias sanciones por un importe total de 875.051,00 €.

Paralelamente el Consejo de Ministros dictó un Acuerdo expreso de 25 de octubre de 2022 que desestimó la solicitud de revisión de oficio. Este Acuerdo fue recurrido por la citada Mutua dando lugar a un nuevo recurso, con el número 8/2023.

Por Auto de 11 de abril de 2023 se acordó acumular de oficio ambos recursos.

SEGUNDO. La demanda afirma que la Dirección Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad levantó diferentes actas de infracción a distintas Mutuas colaborados de la Seguridad Social.

En el caso de "Activa Mutua" se le levantó un acta por las siguientes infracciones:

- 1.º. No aplicar el patrimonio estrictamente al fin social de la entidad.
- 2.º. Llevar a cabo operaciones distintas a las que debe limitar su actividad.
- 3.º. Distribuir beneficios entre los asociados.
- 4.º. No observar las normas relativas a la denominación y su utilización, y a la constitución y funcionamiento de sus órganos de gobierno y participación.
- 5.º. Ejercer la actividad de colaboración en la gestión con ánimo de lucro.
- 6.º. Falta de diligencia en la supervisión de la gestión de la prestación de forma reiterada y prolongada en el tiempo.
- 7.º. Utilizar o establecer servicios sanitarios, de prevención de accidentes, de recuperación o de rehabilitación propios o de terceros, sin la previa autorización del organismo competente.
- 8.º. No solicitar en tiempo y forma las autorizaciones preceptivas en materia de inversiones.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros se impuso a dicha sociedad una sanción de 875.051 €. Las infracciones

"Activa Mutua" interpuso recurso contencioso-administrativo del que desistió quedando firme la sanción impuesta.

El 30 de julio de 2021 dirigió al Consejo de Ministros una solicitud de incoación de procedimiento de revisión de oficio en el aducía la nulidad de dichas infracciones, argumentando que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo había dictado sentencia n.º 517/2021 de 11 de mayo de 2021 (rec. 2/2019) por la que estimó parcialmente su recurso y se anularon algunas de las sanciones impuestas otra Mutualidad colaboradora de la Seguridad Social (IBERMUTUA), concretamente se anularon cuatro de las infracciones por el mismo tipo que ahora se imputan a "Activa Mutua", confirmándose una de ellas.

Considera que concurren los requisitos para instar la revisión de oficio, pues nos encontramos ante un acto administrativo que ha ganado firmeza y que concurren algunas de las causas de nulidad del art. 47.1 de la LPAC. A tal efecto, alega la nulidad de pleno derecho de las infracciones impuestas por vulneración del artículo 47.1.A de la Ley 39/2015 en relación con los principios de tipicidad y legalidad.

Considera que cada una de las infracciones que se imputaron vulneraba tales principios al no existir la necesaria identidad y correspondencia entre el tipo infractor y la conducta efectivamente realizada. Así, en cinco de las ocho sanciones impuestas el Tribunal Supremo en su sentencia n.º 517/2021 de 11 de mayo consideró que no existía fundamento o apreció la incorrección de las sanciones impuestas a otra Mutua del sector por hechos idénticos y análogos.

De modo que, si el Tribunal Supremo ha admitido claramente que en la imposición de sanciones en un caso similar se ha vulnerado el principio de tipicidad, la consecuencia es la nulidad de pleno derecho de la sanción impuesta. Aun existiendo conductas atribuibles únicamente a la recurrente y no a la otra mutua que se enjuició en aquella sentencia, habiéndose impuesto la sanción en su conjunto como consecuencia de diversos hechos en cada uno de los supuestos, la nulidad alcanza necesariamente a las demás. Tratándose de Mutuas distintas, difícilmente serán iguales los hechos concretos por los que se les sanciona (es decir, en unos casos se habrá llevado a cabo un pago a unas personas y en otros supuestos a otros beneficiarios distintos) si bien, ello no obsta a que todos ellos sean incardinables en una misma conducta y precisamente por ser incardinables en la misma, nos encontramos ante las mismas supuestas infracciones.

Y no solo porque el Tribunal Supremo haya anulado por sentencia sanciones similares sino por entender que se han imputado a la recurrente hechos no constitutivos de infracción alguna o, al menos, no incardinable en el supuesto anunciado.

Las sanciones se impusieron en su conjunto respecto de todas las conductas advertidas por lo que basta con que una de éstas no tenga encaje en dicho precepto para que se anule la sanción impuesta por lo que, que en uno de los supuestos no nos encontremos ante los mismos hechos no significa ello que por este motivo ya no se deba anular la sanción impuesta.

La demanda, a continuación, analiza los motivos por los que se justifica en cada caso la anulación de cada una de las infracciones apreciadas llegando a la conclusión de que o bien cumplían con la legalidad vigente o no son subsumibles en el tipo imputado.

TERCERO. EL Abogado del Estado se opone al recurso considerando que la empresa recurrió en vía contencioso-administrativa el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que impuso a dicha Mutua ocho sanciones administrativas por importe de 875.051 € pero la Mutua desistió de ese recurso.

La revisión de oficio prevista en el art. 102 de la Ley 30/1992, en la actualidad en 106 de la Ley 39/2015 ha sido considerada por la jurisprudencia como un remedio excepcional que no sirve para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda dirigirse contra un acto sino solo aquellos que constituyan un supuesto de nulidad de pleno derecho, causas tasadas del art. 62.1 de la Ley 30/1992 interpretadas de forma rigurosa (STS n.º 1316/2021, de 5 de noviembre).

La acción revisora solo puede ejercitarse válidamente con base a las causas previstas en el art. 47 de la Ley 39/2015 y no cabe aducir a causa de anulabilidad que deberían haber sido alegadas mediante la interposición de los correspondientes recurso contencioso-administrativos.

Entiende que de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se deduce que la producción de sentencias posteriores (favorables al solicitante) no es motivo de revisión de oficio, como tampoco lo es para el recurso judicial extraordinario de revisión del art. 102 de la LJCA.

Y por lo que respecta a la presente solicitud de revisión de oficio aduce que:

- La mutua desistió unilateralmente del recurso judicial interpuesto contra el Acuerdo sancionador adoptado por el Consejo de Ministros. Y, a su juicio, el desistimiento unilateral no está previsto para posibilitar la solicitud de revisión de oficio.
- En el caso que nos ocupa no se inadmitió su solicitud de revisión de oficio, sino que se tramitó, solicitándose informe del Consejo de Estado, y finalmente se ha dictado una resolución expresa que desestima su solicitud en cuanto al fondo.
- El que se dicte una sentencia estimatoria en parte en favor de otra Mutua colaboradora con el INSS no figura en la ley como motivo ni fundamento ni para la revisión de oficio ni para el recurso extraordinario de revisión, salvo la constatación de causas de nulidad de pleno derecho, que no es el caso.

- Los supuestos invocados a lo sumo serían supuestos de mera anulabilidad, meras infracciones de legalidad que no dan lugar a revisión de oficio. En caso contrario, cualquier sanción podría dar lugar a la revisión de oficio por afectar a los principios constitucionales de legalidad y/o tipicidad y las sanciones serían siempre impugnables. Esta interpretación es contraria a derecho porque la apreciación de la legalidad de la sanción, salvo casos extremos, entra en el campo de la legalidad ordinaria, no en el de los derechos fundamentales.

La demanda alega como motivo de nulidad de pleno derecho el supuesto previsto en la letra a) del art. 47.1 de la Ley 39/2015 "los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional". Pero lo que no puede recibirse es el argumento de que toda sanción administrativa anulada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por considerar el Tribunal enjuiciador que no es sancionable dentro del precepto que ha sido aplicado para sancionarla, constituye una nulidad de pleno derecho y que, precisamente por eso, esas sanciones son impugnables sin límite de plazo. Y ello se ve reforzado cuando la sanción no fue recurrida en tiempo legal e incluso consentida.

Finalmente, se argumenta que los supuestos resueltos por la sentencia invocada de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo no son las mismas que las sanciones impuestas a la Mutua recurrente.

Así, de las ocho infracciones por la que Activa Mutua ha sido sancionada, tres no coinciden ("Ejercer la actividad de colaboración en la gestión con ánimo de lucro", "utilizar o establecer servicios sanitarios, de prevención de accidentes, de recuperación o de rehabilitación propios o de terceros, sin la previa autorización del organismo competente" y "no solicitar en tiempo y forma las autorizaciones preceptivas en materia de inversiones"), por lo que no han sido ni tratadas ni valoradas por la Sentencia del Tribunal Supremo.

Respecto al resto de las infracciones y consiguientes sanciones valoradas por el Tribunal Supremo aduce, en síntesis:

- Respecto a la infracción "no aplicar el patrimonio al fin social" los gastos tomados en consideración en el caso de la mutua recurrente son distintos que los que se tomaron en consideración en la infracción valorada por la sentencia del Tribunal Supremo (por ej: los gastos por cantidades abonadas a D. Conrado por una relación laboral ficticia). Para determinar si unos gastos se están o no aplicando al fin social se requiera una valoración judicial concreta de que gastos y que relación tienen con el fin social.

- Respecto de la infracción "llevar a cabo operaciones distintas a las que debe limitar su actividad". La sanción a Activa Mutua se basa en las prestaciones especiales concedidas y en la actividad de las oficinas sectoriales. Pero la sentencia del Tribunal Supremo respecto de la otra Mutua no se pronuncia en relación con las Oficinas Sectoriales y, en relación con las prestaciones especiales, en cada una de las actas se analizan las prestaciones que concede cada una de las Mutuas según su catálogo, que es propio de cada Mutua.

- En cuanto a la "prohibición de distribuir beneficios entre los empresarios asociados", la STS confirmó la infracción impuesta a Ibermutua por la conducta consistente en otorgar beneficios a un club de baloncesto y la anulo respecto de los cursos impartidos pero los cursos impartidos por Activa Mutua son distintos y además en el caso de Activa Mutua se recogen "gastos de catering", y cursos organizados *ad hoc* para un asociado, es decir supuestos distintos a las que concurren en el caso de Ibermutua.

- En cuanto a la infracción "No observar las normas relativas a la denominación y su utilización, y a la constitución y funcionamiento de sus órganos de gobierno y participación" en el acta de Activa Mutua se sanciona una conducta que no aparece en el acta de infracción de Ibermutua, consistente en haber abonado compensaciones por asistencia a reuniones a JDV Valls Abogados cuando su cargo como miembro de la Junta Directiva todavía no había sido ratificado.

- Y respecto a la "Falta de diligencia suficiente en la supervisión de la gestión de la prestación, de forma reiterada y prolongada en el tiempo".

Al igual que en las infracciones anteriores, las conductas sancionadas no son coincidentes con las de Ibermutua y, además, son consideraciones de diligencia de gestión, no puede haber más diferenciación entre las formas de gestionar de una u otra MUTUA, son entidades diferentes y cada una puede tener su propia peculiaridad de gestión. El que unas actuaciones puedan considerarse con falta de diligencia en supervisión y otras actuaciones no, es cuestión específica necesitada de enjuiciamiento concreto y, por supuesto, una hipotética falta de diligencia podría considerarse como infracción o como infracción anulable por no concurrir los presupuestos de la infracción. Lo que no es admisible es que las conclusiones de la STS que se nos invoca de comparativo se quieran trasladar sin más al supuesto de autos que nos ocupa.

CUARTO. Ambas partes mantuvieron sus argumentos tras haberse acumulado a este recurso la impugnación planteada respecto de la resolución expresa posterior del Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2022.

QUINTO. Quedaron de nuevo las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 19 de diciembre de 2023, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. "Activa Mutua" impugna la desestimación de su solicitud de revisión de oficio instada contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2019 por el que se impuso a dicha Mutua varias sanciones por un importe total de 875.051,00 €.

La desestimación se produjo inicialmente por silencio administrativo y posteriormente por resolución expresa del Consejo de Ministros de fecha 25 de octubre de 2022.

SEGUNDO. La entidad recurrente considera que procede revisar de oficio la sanción impuesta, pese a que la sanción quedó firme en vía administrativa, por entender que concurre un motivo de nulidad de pleno derecho, establecido en el art. 47.1.a) de la Ley 39/2015, al haberse producido una vulneración de los principios constitucionales de legalidad y de tipicidad, toda vez que las conductas por las que fue sancionada no encuentran encaje en los tipos infractores descritos en la normativa aplicable.

En apoyo de su pretensión invoca la STS, Sala Cuarta, n.º 517/2021 de 11 de mayo de 2021 (rec. 2/2019) que anuló algunas de las sanciones impuestas a otra Mutua colaboradora de la SS (IBERMUTUA) por hechos análogos en relación con los mismos tipos infractores. La recurrente afirma que, aun tratándose de Mutuas distintas, y por lo tanto difícilmente serán iguales los hechos concretos por los que se les sanciona, ello no obsta a que todos ellos sean incardinables en una misma conducta por lo que nos encontramos ante las mismas supuestas infracciones. De modo que, si el Tribunal Supremo ha admitido claramente que en la imposición de sanciones en un caso similar se ha vulnerado el principio de tipicidad, la consecuencia es la nulidad de pleno derecho de la sanción impuesta.

Así mismo entiende que, aun existiendo conductas atribuibles únicamente a la recurrente y no a la otra mutua que se enjuició en aquella sentencia, habiéndose impuesto la sanción en su conjunto como consecuencia de diversos hechos, la nulidad alcanza necesariamente a las demás. Las sanciones se impusieron en su conjunto respecto de todas las conductas advertidas por lo que basta con que una de éstas no tenga encaje en dicho precepto para que se anule la sanción impuesta por lo que, que en uno de los supuestos no nos encontremos ante los mismos hechos no significa ello que por este motivo ya no se deba anular la sanción impuesta.

Rechazamos esta afirmación y la conclusión alcanzada. En primer lugar, porque en el caso que nos ocupa la resolución del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2019 cuantificó el importe de cada una de las sanciones correspondientes a las diferentes infracciones apreciadas. Basta comprobar la parte dispositiva del acuerdo sancionador y su fundamentación jurídica para constatar que se individualizaron las sanciones para cada una de las infracciones, sin perjuicio de que finalmente se sumase el importe de todas ellas y se fije una cuantía total de 875.051 euros.

Pero es que, además, aunque se hubiese impuesto una sanción global por varias infracciones no es posible sostener que basta anular una de las infracciones para anularlas todas y no imponer ninguna, pues en estos casos lo que se plantea es un problema de individualización de la sanción por cada una de las infracciones apreciada, que se resuelve devolviendo las actuaciones a la Administración para de acuerdo a los límites y bases fijados por el tribunal cuantifique de forma individual importe de cada una de las sanciones que se corresponde con las diferentes infracciones apreciadas.

TERCERO. La revisión de oficio constituye un cauce excepcional y de carácter limitado, en la medida en que permite a la Administración, sin mediar una decisión jurisdiccional al efecto, volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto.

El principio de seguridad jurídica es uno de los pilares básicos en los que sustenta todo ordenamiento jurídico, de modo que las decisiones administrativas y, consecuentemente las situaciones jurídicas que de ellos derivan, devienen inatacables tras expirar los plazos para combatirlas o cuando han sido confirmadas después de empleados todos los medios de impugnación, ya que ningún sistema tolera que la validez de las situaciones jurídicas se discuta indefinidamente.

Por ello, no basta cualquier vicio jurídico para apreciar la procedencia de la revisión de oficio, sino que es preciso acreditar el concurso de una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas con carácter tasado en la legislación aplicable, causas que, por otro lado, son de interpretación estricta por razón del carácter excepcional que la nulidad de los actos administrativos tiene, frente a su anulabilidad, en el ordenamiento jurídico.

El art. 106 de la Ley 39/2015 (anteriormente el art. 102 de la Ley 30/1992) circunscribe la revisión de oficio de actos administrativos firmes a los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el art. 47 (anteriormente el art. 62 de la Ley 30/1992). Y el Tribunal Supremo ha considerado (sentencia de 13 de noviembre de 2.007 que se remite a las de 17 de noviembre de 2.006 y 1 de abril de 2.002) que la revisión de oficio ha de considerarse como "un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo y, como tal, subsidiario de los otros instrumentos ordinarios, de tal forma que si éstos ya se han utilizado sin éxito, bien porque se han rechazado en la forma, como en el fondo, lo que no puede es reabrirse la cuestión tantas veces como quieran los interesados".

La Mutua demandante alega la nulidad de pleno derecho de las infracciones impuestas por vulneración del artículo 47.1.A de la Ley 39/2015 en relación con los principios de tipicidad y legalidad.

Es obvio que todas las sanciones administrativas están conectadas con los principios y garantías recogidos en el artículo 25 de la CE y la jurisprudencia que lo interpreta, pero no puede invocarse este precepto y los principios que en él se recogen como fundamento para poder revisar en cualquier momento y sin sujeción a plazo una sanción firme que ha ganado firmeza.

Como acertadamente señala el Consejo de Estado el principio de legalidad, en su doble dimensión material y formal, exige la existencia de una ley que sea anterior al hecho sancionado y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa, lex previa y lex scripta).

El principio de tipicidad, "afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las

mismas [...] por lo que es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra" (sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2004, recurso n.º 95/2003).

Principios que aparecen recogidos en el art. 27 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de régimen jurídico del sector publico

La entidad recurrente no cuestiona en su recurso la insuficiencia de rango de la norma que regula las infracciones y las sanciones, ni su predeterminación ni la clara predeterminación entre la infracción y la sanción. Lo que la Mutua invoca como pretendida vulneración de los principios de legalidad y tipicidad es la, a su juicio, indebida subsunción de determinados hechos o conductas en los tipos infractores establecidos.

En realidad, subyace la disconformidad de la entidad con la apreciación de determinados hechos por parte de la Administración y con su calificación como infracciones, siendo así que esa labor de calificación implica una labor de valoración fáctica e interpretación jurídica que puede ser revisada por los tribunales mediante la interposición de los recursos correspondientes pero que no puede fundar una solicitud de revisión de oficio de una sanción firme, después de haber desistido en su día del recurso contencioso entablado.

Por otra parte, no puede considerarse, como principio general, que la aparición sobrevenida de una nueva sentencia obligue a revisar de oficio los actos administrativos firmes que supuestamente resulten contrarios a la misma, máxime cuando se trata de una sentencia que enjuicia las sanciones impuestas por unas conductas determinadas y, por lo tanto, apegada a la valoración concreta de las circunstancias concurrentes y de las conductas realizadas y su subsunción en un tipo infractor.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha venido reconociendo que la seguridad jurídica es uno de los principios básicos en el derecho comunitario, sin que pueda procederse a la revisión de resoluciones comunitarias firmes, aunque su contenido se reputase contrario a derecho a la vista de una jurisprudencia posterior. En este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 1999 Comisión/AssiDomän Kraft Products y otros (C-310/97, Rec. p. I-5363) abordó el problema de la revisión de las decisiones administrativas firmes por las que se imponían multas tomando como base que otros destinatarios habían solicitado y obtenido la anulación de multas similares en vía judicial. El Tribunal consideró que "el objetivo de los plazos de recurso es garantizar la seguridad jurídica, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos comunitarios que surtan efectos jurídicos, así como en los imperativos de buena administración de la justicia y de economía procesal.

62 Por último, debe recordarse que según jurisprudencia reiterada, una sentencia de anulación del Tribunal de Justicia o el Tribunal de Primera Instancia no puede constituir un hecho nuevo que permita la reapertura de los plazos para recurrir, salvo en lo que respecta, por un lado, a las partes en el procedimiento y, por otro, a otras personas directamente afectadas por el acto [...]

63 El principio de seguridad jurídica, [...] se opone, por tanto, a que, en el supuesto de que se hayan adoptado en el marco de un procedimiento común varias decisiones individuales similares por las que se imponen multas y sólo algunos de sus destinatarios hayan solicitado y obtenido la anulación en vía judicial de las decisiones que les afecten, la Institución de la que emanan deba revisar, a instancia de otros destinatarios, la legalidad de las decisiones no impugnadas a la luz de los fundamentos de la sentencia de anulación y apreciar si, a raíz de dicho examen, procede devolver las multas pagadas".

Y la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de septiembre de 2006 (Asuntos C-392/04 y C-422/04) argumentó que "51. De conformidad con el principio de seguridad jurídica, el Derecho comunitario no exige, en principio, que un órgano administrativo esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza al expirar los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso (véase la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, apartado 24). La

observancia de dicho principio permite evitar que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos administrativos que surtan efectos jurídicos (véase, por analogía, la sentencia de 14 de septiembre de 1999, Comisión/AssiDomän Kraft Products y otros, C-310/97 P, Rec. p. I-5363, apartado 61)".

Pues bien, el hecho de que en el supuesto que nos ocupa se haya dictado una sentencia posterior por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo -sentencia n.º 517/2021 de 11 de mayo de 2021 (rec. 2/2019)- estimando parcialmente el recurso interpuesto por otra Mutua colaboradora de la Seguridad Social (IBERMUTUA) por infracciones parcialmente coincidentes con las que se imputan a la Mutua ahora recurrente, y de que se anulasen algunas de las sanciones impuestas a esa otra Mutua, no puede invocarse como un motivo que avale la nulidad de pleno derecho de las infracciones que se imputan a la hoy recurrente.

La sentencia del Tribunal Supremo consideró que algunas de las conductas que se le imputaban a aquellas Mutua no eran incardinables en el tipo infractor apreciado, pero este mismo juicio no es extrapolable a otros supuestos, ni mucho menos puede ser invocado como un motivo de nulidad de pleno derecho que exija la revisión de un acto administrativo que ha ganado firmeza.

Los hechos y las conductas que se imputan en toda resolución sancionadora son individualizados y han de ser apreciados en cada caso sin que las conclusiones fácticas y jurídicas alcanzadas en un caso puedan sin más trasladarse a otros casos en los que se ha imputado la misma infracción.

Debe empezar por recordarse que de las ocho infracciones por la que Activia Mutua ha sido sancionada en este caso, tres de ellas ("Ejercer la actividad de colaboración en la gestión con ánimo de lucro", "utilizar o establecer servicios sanitarios, de prevención de accidentes, de recuperación o de rehabilitación propios o de terceros, sin la previa autorización del organismo competente" y "no solicitar en tiempo y forma las autorizaciones preceptivas en materia de inversiones"), no coinciden con las que se imputaron a Ibermutua, por lo que no fueron tratadas ni valoradas por la Sentencia del Tribunal Supremo. Y de las otras cinco una fue confirmada por la sentencia de la Sala de lo Social. En definitiva, solo existe una coincidencia parcial respecto de las infracciones que se imputan a cada una de las Mutuas en los diferentes procedimientos sancionadores.

Pero es que, además, la sentencia invocada enjuiciaba conductas respecto de las que no existe una exacta correspondencia con los hechos y conductas tomados en consideración en la resolución sancionadora cuya revisión se solicita. La propia Mutua recurrente reconoce que "al tratarse de Mutuas distintas, difícilmente serán iguales los hechos concretos por los que se les sanciona". El hecho de que conductas diferentes puedan formar parte del mismo tipo infractor no implica que la anulación de la sanción en un caso sea trasladable al otro. En cada caso ha de valorarse individualizadamente si las conductas realizadas pueden o no integrarse en un tipo infractor determinado, juicio pormenorizado que no es extrapolable a otra Mutua, por conductas distintas, aunque se apliquen los mismos tipos infractores.

La determinación de si una determinada conducta debe o no encuadrarse dentro de un tipo concreto implica una valoración individualizada que no puede ser invocada para proceder a la revisión de oficio de las sanciones impuestas a otra entidad distinta.

Por todo ello, procede desestimar el recurso.

CUARTO. Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso imponiendo las costas a la parte recurrente sin que se aprecien motivos que justifiquen la no imposición de las costas por existir serias dudas de hecho o de derecho. A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera

procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de cuatro mil euros la cantidad que, por todos los conceptos, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a la parte recurrida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que debemos Desestimar el recurso interpuesto por "UMIVALE ACTIVA MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL N.º 3" contra la desestimación de su solicitud de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2019 por el que se impuso a dicha Mutua varias sanciones por un importe total de 875.051,00 €.

Procede imponer las costas a la entidad recurrente, con el límite fijado en el último fundamento jurídico.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.