



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 2 de octubre de 2000, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levanta acta de infracción nº 1.154/2000 tras visita efectuada al centro de trabajo de la empresa G. R. e H., S.L., al objeto de investigar el cumplimiento por parte de la citada empresa de la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales.

SEGUNDO.- Con fecha 13 de marzo de 2001, la Dirección General de Trabajo dicta Resolución confirmando aquella acta e imponiendo a la citada empresa la sanción de 1.850.100 ptas.

TERCERO.- Notificada la citada Resolución, la empresa interpone contra la misma recurso administrativo de alzada.

CUARTO.- El Consejero de Trabajo y Política Social dicta Orden el 18 de mayo de 2001 por la que se inadmite por extemporáneo el recurso de alzada interpuesto.

QUINTO.- Con fecha de 13 de junio de 2001, D. A. R. R., en representación de la empresa citada, presenta escrito por el que insta la revisión de oficio, por nulidad de pleno derecho de la Orden de 18 de mayo de 2001, y solicita la suspensión de la ejecutividad de la sanción impuesta.

SEXTO.- El Excmo. Sr. Consejero de Trabajo y Política Social dicta Orden de fecha 28 de junio de 2001 por la que se acuerda suspender la ejecución de la sanción impuesta hasta se resuelva en vía administrativa el procedimiento de revisión de oficio. En la misma fecha, el Consejero dicta Orden por la que admite a trámite la solicitud de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la Orden de 18 de mayo de 2001.

SÉPTIMO.- Con fecha 2 de julio de 2001 emite informe la Asesora Técnica de la citada Consejería, en el que señala que no procede la revisión de oficio de la Orden de 28 de mayo de 2001, por no concurrir en ella ninguna de las causas de nulidad de pleno Derecho establecidas en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), si bien, simultáneamente, estima que la Administración debe hacer uso de su potestad de revocación prevista en el artículo 105 LPAC al estimar que la inadmisión por extemporáneo del recurso de alzada fue improcedente.

OCTAVO.- En escrito sin fecha aparece un borrador de Orden del citado Consejero en el que se dispone la desestimación de la acción de revisión de oficio y la procedencia de revocar, ex artículo 105 LPAC, la Orden cuestionada. Tal borrador ha de considerarse, en la práctica, como equivalente a la propuesta de resolución.

NOVENO.- Solicitado el preceptivo dictamen de la Dirección de los Servicios Jurídicos, es emitido el 23 de junio de 2001 en el sentido de que procede la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio, indicando también que no procede revocar la citada Orden ex artículo 105 LPAC, pues el recurso de alzada interpuesto contra la misma fue extemporáneo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo al versar sobre una propuesta de resolución (como tal ha de considerarse el borrador reseñado en el Antecedente Noveno, si bien habrá de formularse efectivamente la propuesta por el instructor) relativa a un procedimiento de revisión de oficio tramitado por la Administración regional, de conformidad, pues, con lo establecido en el artículo 102 LPAC y 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Inexistencia de causas de nulidad de pleno derecho de la Orden de 18 de mayo de 2001.

El escrito del interesado solicitando la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la indicada Orden carece manifiestamente de fundamento a los concretos efectos que aquí interesan, esto es, de la concurrencia de alguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 62.1 LPAC, ya que su contenido se dirige a argumentar la interposición en plazo de su recurso de alzada, lo que, como es obvio, no es motivo de nulidad radical. Ello hubiera justificado inadmitir a trámite la instancia y, en consecuencia, prescindir de nuestro Dictamen, pues así lo permite el artículo 102.3 LPAC.

No obstante, al haberse admitido efectivamente la instancia, procede en este momento emitir nuestro Dictamen previo y dictar resolución desestimando la solicitud.

TERCERA.- Cuestiones adicionales.

I. Sin perjuicio de lo anterior, la consulta a este Consejo puede haber venido justificada para que aborde el análisis de una cuestión que no forma parte de lo que es propiamente la instancia de declaración de nulidad radical, sino la que, de oficio, y al amparo de la potestad conferida por el artículo 105 LPAC, atañe a la revocación de la Orden en cuestión por entender la Consejería que el recurso de alzada interpuesto fue improcedentemente inadmitido por extemporáneo. Ello implica analizar la cuestión relativa al régimen legal dimanante del artículo 48.2 LPAC, lo que se aborda por el innegable interés de la cuestión.

II. En este punto, la Consejería expone lo siguiente:

"Alega el solicitante que en virtud de lo dispuesto en el art. 48 puntos 2 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al estar el plazo fijado por meses, este comenzaría a contar el día siguiente de la notificación, esto es el 17/03/2001 y finalizaría el 17/04/2001, y al ser este festivo en la localidad de Murcia e inhábil a efectos laborales, se prorroga al primer día hábil siguiente que es, precisamente, el 18/04/2001, fecha en la que se presentó el correspondiente recurso.

Tal interpretación del cómputo del plazo se especifica claramente en la letra de la Ley en lo que respecta al comienzo del mismo, que sin ningún género de dudas, "se computará a partir del día siguiente a aquel en que tanga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate..." (art. 48.2 de la Ley 30/1992), sin embargo, queda un tanto confuso el tema del cómputo de los plazos y la fijación del "dies ad quem", sobre el que caben dos interpretaciones:

a) Una primera interpretación sistemática concluiría que tras la reforma efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se ha vuelto a la situación anterior a 1992, de modo que el cómputo de los plazos coincide ahora en el ámbito administrativo y en el judicial (art. 46 LJCA): inicio a partir del día siguiente a la notificación y computo de "fecha a fecha", esto es, finalización el mismo día de la notificación, es decir, en el presente supuesto el plazo finalizaría el 16/04/2001, por lo que el recurso interpuesto sería extemporáneo, y así se declaró en la Orden del Excmo. Sr. Consejero de Trabajo y Política Social de 18 de mayo de 2001.

b) Es posible, sin embargo, una segunda interpretación "pro actione" que, a partir de una lectura literal del precepto, ampliaría en un día el cómputo de los plazos administrativos. Y ello porque está claro que el inicio del cómputo del plazo comienza "a partir del día siguiente a

aquel en que tenga lugar la notificación", pero los plazos no se computarían propiamente de fecha a fecha sino que finalizarían en el día equivalente "a aquel en que comienza el cómputo (inciso final del art. 48.2 de la Ley 30/1992 de RJPAC). Y de ser así, ello supondría que el plazo acabaría el último día hábil que coincide con el día siguiente a aquel en que se realizó la notificación, lo que supone un día mas. Esta interpretación, que supone que el plazo para interponer el recurso de alzada de que se trata acabaría el 17/04/2001, y al ser este inhábil, el 18/04/2001, es la mantenida por la parte recurrente.

Ambas posturas son igualmente defendibles sin que la doctrina jurisprudencial se haya decantado por una u otra, sin embargo, parece más coherente con los principios de buena fe y confianza legítima que deben respetar en su actuación las Administraciones Públicas, que esta Consejería acepte como válido el criterio mantenido por esa parte de entender que el recurso de alzada de que se trata se interpuso dentro de plazo, corrigiendo su postura al respecto, por la que se declaró la inadmisibilidad por extemporáneo de dicho recurso y considera que en realidad sí se interpuso dentro del plazo fijado en el art. 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

III. Conforme con la doctrina mayoritaria que ha analizado la modificación del artículo 48 por la Ley 4/1999, la supresión de la expresión "de fecha a fecha", no tiene como finalidad sustituir este sistema de cómputo, tradicional en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, complementada en este punto por el Código Civil tras su reforma de 1973. En efecto, de lo que se trató era de suprimir que el momento inicial de cómputo del plazo fuera el mismo día de la notificación o publicación, como decía la redacción original de la LPAC, y aclarar que el cómputo ha de comenzar al día siguiente de aquéllas; a efectos prácticos, como el sistema de cómputo de fecha a fecha se basa en la idea de cómputo del mes natural, la consecuencia sigue siendo la misma que la que hasta ahora había mantenido la jurisprudencia consolidada, esto es, que el *dies a quo* empieza el día siguiente de la notificación, pero termina en el día equivalente al de la notificación, del mes siguiente. Es decir, se trató de unificar el sistema administrativo de cómputo de plazos por meses y años con el de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (pues no tenía sentido una distinta regulación en una y otra vía); Ley esta última que, como la Ley Orgánica del Poder Judicial, remiten al Código Civil, que, como es sabido, establece el tradicional sistema de cómputo de "fecha a fecha" anteriormente descrito.

Esta posición se basa en el principio de unidad del ordenamiento en una materia de tanta trascendencia práctica para el ciudadano cuando se trata del cómputo de plazos para interponer recursos, y postula la interpretación de la LPAC conforme a los criterios tradicionales de cómputo de fecha a fecha y mes natural derivados del Código Civil, en cuanto su Título Preliminar se considera rector de todo nuestro ordenamiento, tras la Constitución. También se apoya en el iter parlamentario de la modificación, que denota que ésta era la voluntad del legislador.

IV. Sin embargo, la anterior posición se contrapone a la otra tesis aludida por la Consejería consultante, que se basa en que la interpretación literal del artículo 48.2 LPAC lleva a distinta conclusión, habiéndose plasmado en definitiva un criterio de cómputo de plazos más favorable al ciudadano; interpretación que habría de sostenerse, según esta segunda postura, en razón de que la complejidad de la interpretación en una norma dirigida al ciudadano para interponer el recurso que le ofrece la Ley (y que puede presentar sin la intervención de un profesional letrado versado en interpretaciones jurídicas de cierta complejidad) debe decantar el sentido del precepto hacia la opción más favorecedora del principio *"pro actione"*, máxime cuando lo que en la práctica se dilucida es si hay que otorgar o no un día más de plazo para la

presentación de un recurso administrativo, como es nuestro caso, sin que esta interpretación "*pro actione*" perturbe el orden administrativo ni lesione intereses públicos. Así, de esta segunda posición resultaría que, independientemente de la "*voluntas legislatoris*", lo definitivamente plasmado en la Ley y que se desprende de una simple lectura del precepto sería lo siguiente:

- a) Que el primer día de cómputo del plazo es el siguiente al de la notificación.
- b) Que si el artículo 48.2, "*in fine*", dice que si no hay "día equivalente" al mes en que se inició el cómputo el plazo terminará el último día del mes en que se trate, el último día del plazo es el día equivalente al del inicio del cómputo, y no el equivalente al día de la notificación. De lo contrario, la referencia al día equivalente al del comienzo del cómputo no tendría aplicación. Esta segunda tesis supone admitir que la LPAC se aparta del sistema de cómputo del Código Civil y de las normas a que a él se remiten, estableciendo, por contra, un sistema en el que la clave no sería ya el concepto de mes natural, sino que el mes sería "*elástico*", si se nos permite la expresión, de modo que podrá ser de treinta, treinta y uno o incluso veintiocho días según la fecha inicial del cómputo y según exista o no día equivalente a ésta en el mes siguiente.

V. ¿Unidad del ordenamiento en esta materia o singularidad de la LPAC? Obviamente, será la jurisprudencia del Tribunal Supremo la que, en su misión de complementar el ordenamiento jurídico (y a falta de norma reglamentaria que clarifique la cuestión), decida cuál de ambas posturas ha de prevalecer.

Limitado este Consejo Jurídico a dictaminar sobre el caso concreto, entendemos que las dudas que plantea el tema del plazo justifica la admisión del recurso de alzada en cuestión, a través del ejercicio de la potestad revocatoria ex artículo 105 LPAC, dejando sin efecto la Orden que inadmitió dicho recurso por extemporáneo, entrando a conocer del mismo, y ello por las razones aducidas.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede desestimar la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, presentada por el interesado.

SEGUNDA.- Como consideración adicional, entendemos que el recurso de alzada que se interpuso en su día contra la resolución sancionadora de la Dirección General de Trabajo puede ser admitido, por las razones indicadas en la Consideración Tercera de este Dictamen, mediante la revocación ex artículo 105 LPAC de la Orden resolutoria del citado recurso. No obstante, V.E. resolverá.