



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 292/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2023, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Empresa, Economía Social y Autónomos (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 19 de mayo de 2023 (COMINTER 129540), sobre revisión de oficio instada por "--" contra Orden desestimatoria del recurso de alzada interpuesto frente a resolución de expediente sancionador (exp. 2023\_182), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 13 de mayo de 2016, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó acta de infracción n.º I302016000086089 a la mercantil "--", tras el accidente laboral sufrido el 4 de marzo de ese mismo año por uno de sus trabajadores, consistente en la amputación de varios dedos de la mano al manipular una máquina aserradora.

Se imputa una inadecuada utilización de los equipos de trabajo, por la retirada de los dispositivos de protección colectiva, creando un riesgo grave para la integridad o salud de los trabajadores, lo que constituiría una infracción grave en materia de prevención de riesgos laborales tipificada en el artículo 12.16, f) del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (TRLISOS). Se propone una sanción, en grado mínimo, de 5.046 euros.

El acta de infracción fue notificada a la empresa el 17 de mayo de 2016.

**SEGUNDO.-** El 2 de junio de 2016 la mercantil presentó escrito de alegaciones, solicitando el archivo de las actuaciones, al considerar que no se había cometido infracción alguna.

**TERCERO.-** El 29 de septiembre de 2016, el instructor del expediente dictó propuesta de confirmación del acta de infracción y de imposición de una sanción de 5.046 euros.

Esta propuesta fue notificada a la mercantil interesada el 6 de octubre de 2016.

**CUARTO.-** El 18 de octubre de 2016, la Dirección General de Relaciones Laborales y Economía Social dictó resolución por la que se acordaba confirmar el acta de referencia e imponer la sanción ya citada a la recurrente.

Esta resolución fue notificada el 25 de octubre de 2016 y la liquidación el 2 de noviembre de 2016.

**QUINTO.-** El 2 de noviembre de 2016, la mercantil interpuso recurso de alzada contra la resolución sancionadora, alegando que dotó al trabajador de todas las medidas de seguridad pertinentes, con las que también contaba la

máquina con la que se produjo el accidente, de forma que no puede atribuirse a la empresa la comisión de ninguna infracción; si se estimara que se produjo la infracción, según la empresa, ésta debería considerarse de carácter leve, por cuanto por su parte se adoptaron todas las medidas necesarias para evitar el accidente. Asimismo, entendía que, en su caso, la cuantía de la sanción debería graduarse dentro del tramo mínimo y no del medio, pues resulta desproporcionada.

**SEXTO.-** Por Orden de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía, de 4 de marzo de 2022, se desestima el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución sancionadora dictada en el expediente. Esta orden se notifica, junto con la liquidación correspondiente, a través de la dirección electrónica habilitada única, tanto al NIF de la empresa, como al NIF de su representante, resultando en ambos casos expirada por caducidad, el 21 de marzo de 2022, al no haberse producido el acceso al documento.

En el pie de esta Orden se informó a la mercantil recurrente que aquella ponía fin a la vía administrativa y que, contra ella, cabía interponer demanda ante el Juzgado de lo Social, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2.n) y 6.2.b) en relación con los artículos 10.4 y 69.2, todos ellos de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social. La hoy solicitante de la revisión de oficio, dejó transcurrir este plazo sin recurrir dicha resolución en sede jurisdiccional.

**SÉPTIMO.-** El 25 de agosto de 2022, la mercantil presenta solicitud de revisión de oficio por actos nulos contra la Orden de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía, de 4 de marzo de 2022, que había desestimado el recurso de alzada, alegando que el acto se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, ya que se ha producido la prescripción y la caducidad del procedimiento, con cita expresa del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Alega la mercantil interesada que:

- El procedimiento administrativo *“se encuentra prescrito pues han transcurrido 5 años y medio desde el último trámite realizado en el expediente de referencia, motivo por el cual, existe una clara infracción del artículo 7.1 del Real Decreto 928/1998 de fecha 14 de mayo”*.

- Y que, *“a mayor abundamiento, el procedimiento también se encuentra caducado, pues el artículo 20.3 del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden Social”* porque habría transcurrido el plazo máximo de seis meses para resolver los expedientes sancionadores por infracciones de orden social, computados desde la fecha del acta hasta la fecha en que se notifique la resolución”.

**OCTAVO.-** Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de marzo de 2023, se inicia el procedimiento de revisión de oficio y se designa instructor, lo que se notifica a la mercantil el 8 de marzo de 2023.

**NOVENO.-** El 9 de marzo de 2023, el instructor del procedimiento solicita un informe a la Dirección General de Autónomos, Trabajo y Economía Social, acerca de las alegaciones del interesado.

El 20 de marzo, el Servicio de Normas Laborales y Sanciones de la indicada Dirección General, emite informe en el que concluye que *“debe procederse a inadmitir la solicitud de revisión de oficio al considerar que no concurre ninguna de las causas del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que legitiman su aplicación. No obstante lo anterior, y para el hipotético caso de que se considere procedente la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de referencia, procede desestimar las alegaciones vertidas de contrario al considerar que no existe ni prescripción ni caducidad de las actuaciones conforme a las consideraciones anteriormente expuestas”*.

**DÉCIMO.-** Conferido, el 12 de abril de 2023, el preceptivo trámite de audiencia a la empresa actora, presenta ésta alegaciones el 25 de abril para reiterar su consideración de que se ha incurrido en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1, letra e) LPAC, al entender que se había producido la prescripción y la caducidad del procedimiento sancionador, para cuando se dictó la resolución del recurso de alzada.

**UNDÉCIMO.-** El 26 de abril se formula propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno desestimatorio de la

solicitud de declaración de nulidad de la resolución impugnada, al no concurrir en ella ninguna de las causas que permitirían efectuar dicha declaración de invalidez, y todo ello porque no se produjo la caducidad del procedimiento sancionador, no prescribió la infracción por la que se impuso la sanción, ni lo hizo esta misma.

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 3 de mayo de 2023, se solicita informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que se evacua el 17 del mismo mes y año con el número 82/2023, en sentido favorable a la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno reseñada en el Antecedente undécimo.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo extracto de secretaría y un índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 19 de mayo de 2023.

A la vista de los referidos antecedentes, procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El artículo 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ) declara el carácter preceptivo de nuestro Dictamen para la revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes, y el artículo 106.1 LPAC exige, como trámite necesario para declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos, el Dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

En la medida en que se pretende la declaración de nulidad de un acto administrativo emanado de la Administración regional, este Dictamen reviste carácter preceptivo.

### **SEGUNDA.- Legitimación y procedimiento.**

El artículo 106.1 LPAC establece que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (circunstancia que concurre en el presente supuesto, al ser la mercantil actora sujeto pasivo de la sanción impuesta, lo que le confiere legitimación para impugnarla), y previo Dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa, o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en su artículo 47.1.

#### **1. Requisito temporal.**

El acto impugnado es la Orden de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía, de 4 de marzo de 2022, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de la Dirección General de Relaciones Laborales y Economía Social, de 18 de octubre de 2016, por la que se acordaba imponer la sanción ya citada supra a la mercantil --, SL, notificada el 25 de octubre de 2016.

De apreciarse motivo de nulidad, como es sabido, no existe límite temporal para la resolución del procedimiento de revisión de oficio (artículo 106.1 LPAC), siendo imprescriptible el ejercicio de la acción.

#### **2. Procedimiento y órgano competente para la declaración de nulidad.**

a) Respecto al procedimiento de revisión seguido, cabe afirmar que, en general, se ha ajustado a lo dispuesto en el artículo 106 LPAC, constando en el expediente la concesión del preceptivo trámite de audiencia, así como la solicitud y emisión del preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, habiéndose solicitado asimismo, el presente Dictamen.

b) El Consejo de Gobierno es competente para resolver el procedimiento iniciado por la acción de nulidad ejercitada por la mercantil interesada, conforme a lo establecido en los artículos 22.27, de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, y 33.1, letra a), de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que atribuyen al Órgano de Gobierno la revisión de oficio de sus

propios actos y disposiciones y la de los dictados por los Consejeros.

### **TERCERA.- De la causa de nulidad invocada.**

I. El artículo 106 LPAC regula la revisión de oficio como institución jurídica a través de la cual se habilita a las Administraciones Públicas para declarar la nulidad de aquellos de sus actos que estén incursos en alguno de los tasados motivos de invalidez que establece el artículo 47.1 de la misma Ley.

La revisión de oficio, por su propio perfil institucional, no puede ser utilizada como una vía subsidiaria a la de los recursos administrativos ordinarios, alegando los mismos vicios que hubieran podido ser enjuiciados en tales recursos, pues, como insiste la doctrina, sólo son relevantes los de especial gravedad recogidos en la ley, en este caso, en el artículo 47 LPAC.

El carácter extraordinario ("*cauce de utilización excepcional y de carácter limitado*", según el Dictamen del Consejo de Estado núm. 3.380/98, de 8 de octubre) que es propio de los procedimientos de revisión de oficio, impone una interpretación estricta de las normas reguladoras de esta vía impugnatoria y de las causas de nulidad que habilitan su uso, pues, en definitiva, se trata de abrir un nuevo debate sobre la validez de los actos administrativos, fuera de los cauces ordinarios.

Atendido tan extraordinario carácter, este Dictamen se contrae de forma estricta a la determinación de si, en el supuesto sometido a consulta, concurren tales causas, en orden a determinar si se dan las circunstancias legales habilitantes para declarar la nulidad del acto administrativo impugnado.

II. Para la mercantil actora, la resolución impugnada está incurso en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, letra e) LPAC, es decir, por haberse dictado aquélla prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. A tal efecto, considera que concurre dicha causa de nulidad por dos razones: "*el procedimiento se encuentra prescrito*" y "*el plazo para resolver el expediente está caducado*".

a) Es constante la doctrina, elaborada en interpretación del artículo 62.1, letra e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), hoy 47.1, letra e, LPAC, según la cual para que opere esta causa de nulidad, el empleo de los dos adverbios "*total y absolutamente*" recalca "*la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo; o bien de algunos de sus trámites esenciales que se pueda equiparar a esa omisión total. Junto a lo anterior, precisamente para ponderar la especial gravedad del vicio que se alega, ha de analizarse si se causó indefensión al interesado, para lo que habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por tal conculcación y lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido*" (Dictamen del Consejo de Estado 670/2009). Y es que, en la interpretación estricta que demanda esta causa de nulidad, ha de ser puesta en relación con la función de garantía inherente a la exigencia de que el ejercicio de las potestades y competencias administrativas se actúe a través de un procedimiento, a la vez garantía de los ciudadanos y del interés público. Por ello, la eventual concurrencia de esta causa de nulidad no debe examinarse desde una perspectiva formalista, sino desde una óptica sustantiva, en la que lo decisivo no es tanto la ausencia de uno o varios trámites, como que no se hayan respetado los principios o reglas esenciales que informan el procedimiento (Dictamen del Consejo de Estado 2183/2003).

b) En atención a las alegaciones de la mercantil actora, ha de convenirse en que el dictado de una resolución sancionadora cuando ya ha transcurrido el plazo máximo de duración del procedimiento establecido y, en consecuencia, se ha producido la caducidad del procedimiento (artículo 25.1, b LPAC), determina la nulidad de la indicada resolución, al amparo del artículo 47.1, e de la misma Ley.

Así se sostiene en nuestro Dictamen 188/2019, con invocación de la doctrina jurisprudencial establecida, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, n.º 45/2017, de 18 de enero, que sostiene:

*"Si un procedimiento ha caducado por el transcurso del tiempo fijado por la Ley, como en este caso sucedió, la resolución que, posteriormente, dicte la Administración adolece de falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, ya que, al haber caducado éste, carece de validez para justificar la decisión, con independencia de que sea posible incoar un nuevo procedimiento de subsistir razones determinantes para ello,*



*pero lo que no cabe sostener es que el incumplimiento de los plazos para resolver, como ha acaecido en el caso enjuiciado, constituye una mera irregularidad no invalidante, en contra de lo declarado por esta Sala del Tribunal Supremo al definir el alcance y significado de la caducidad del procedimiento administrativo, entre otras en Sentencia de fecha 24 de septiembre de 2008 (recurso de casación 4455/2004).*

*Cuando la Administración (artículo 44 de la Ley 30/1992, redactado por Ley 4/1999) ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables, como en el presente caso, y no resuelve el procedimiento en el plazo expresamente establecido por la Ley, la caducidad del procedimiento se produce “ex lege”, de modo que dicha Administración, una vez transcurrido el plazo fijado por la Ley para dictar resolución expresa, como acaeció en este supuesto, debe declarar su caducidad y archivar las actuaciones, sin perjuicio de que fuese posible, como hemos indicado, la incoación de un nuevo procedimiento de concurrir las causas para declarar la caducidad de la concesión del embarcadero.*

*Dicha sentencia sigue la senda de las también dictadas por el Tribunal Supremo, de 3 de febrero de 2010 y 24 de septiembre de 2008, en las que se decía, citando a ésta última que “si como hemos expuesto, la caducidad es un modo de extinción del procedimiento administrativo, por ello el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ordena que en tales casos se proceda al archivo de las actuaciones. Ello supone que si pese a haber caducado el procedimiento disciplinario, se dicta una resolución sancionadora, no es que tal acto administrativo haya sido realizado fuera del tiempo establecido para él, en los términos que dispone el artículo 63.3 de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino que se ha impuesto la sanción sin que exista procedimiento previo, pues el existente había ya finalizado de otra manera. Luego la resolución sancionadora dictada después de que el procedimiento disciplinario haya caducado lo ha sido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo nula de pleno derecho a tenor de lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.*

*Doctrina que, a su vez, es confirmada por las sentencias del Alto Tribunal números 436/2018 y 438/2018, ambas de 19 de marzo, que vienen a establecer con rotundidad que, en los procedimientos sancionadores y en los que se ejercitan potestades de intervención que pueden producir efectos desfavorables o de gravamen en el ciudadano, que hayan caducado, tales procedimientos se encuentran extinguidos y son inexistentes, añadiendo a continuación, como habían hecho las sentencias anteriores citadas supra, que “La esencia de la caducidad de un procedimiento es que queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo. Esta ha sido la regla general y ha motivado que numerosas sentencias de este Tribunal hayan venido sosteniendo, con carácter general, la invalidez de las resoluciones administrativas dictadas en un procedimiento caducado al entender que «debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida» (STS, de 24 de septiembre de 2008, rec. 4455/2004), o como se sostiene en la STS de 3 de febrero de 2010 (rec. 4709/2005) la obligación impuesta en una resolución administrativa dictada en un procedimiento caducado «ha perdido su soporte procedimental, y, por tanto, también, su validez y eficacia». Es más, en nuestra STS nº 9/2017, de 10 de enero (rec. 1943/2016) se afirmaba que «el procedimiento caducado se hace inexistente»... los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC). De modo que el procedimiento ha devenido inválido e inexistente como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo”.*

*En la línea expuesta se pronuncia el Consejo Consultivo de Andalucía, por ejemplo, en su Dictamen 802/2018, cuando manifiesta que “obviamente la decisión del legislador de anudar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio al transcurso del plazo máximo de resolución sin que ésta se haya dictado, trae su causa y fundamento en el espíritu garantista y respetuoso con los derechos de los posibles interesados en el mismo. Sin embargo, debe hacerse notar que esta declaración de caducidad no es un mero trámite formal, pues carecería de sentido si su única consecuencia fuera archivar el expediente para iniciar otro a continuación con el mismo objeto. Por ello reiterada jurisprudencia viene determinando que si se hace preciso iniciar otro procedimiento es por la sencilla razón de que la resolución extemporánea que pudiera dictarse sería nula. En consecuencia, la Administración podrá iniciar un nuevo procedimiento, pero lo que no podrá hacer, so pena de in validez, es dictar una resolución tardía en un procedimiento caducado”.*

Igualmente, el Dictamen nº 173/2013 del Consejo Consultivo de Galicia indica que *“Sobre este particular se recuerda la doctrina del Tribunal Supremo que en una sentencia de 18.03.2008 señaló «la reforma en 1999 (de la Ley 30/1992) ha pretendido introducir una cierta disciplina en la duración de los procedimientos iniciados de oficio que puedan tener efectos gravosos para el administrado, sometiéndolos a un riguroso plazo de caducidad (...) La regla general, como es bien sabido, consiste en que el vencimiento del plazo máximo para resolver dichos procedimientos sin que se haya dictado la Resolución correspondiente determina de modo automático su caducidad y archivo (art. 44.2)”*.

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de junio de 2004, declara la *“nulidad de la sanción impuesta de forma extemporánea, pues, producida la caducidad del procedimiento la sanción resulta anulable, puesto que todas las actuaciones del mismo habrían de ser archivadas (...) la caducidad del procedimiento acarrea la nulidad de una sanción impuesta tras concluir el plazo previsto para el procedimiento establecido”*.

También la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga, Sala de lo Contencioso, núm. 1827/2008, de 4 de junio, señala *“... el supuesto del procedimiento sancionador el art. 43.4 (LRJPAC) en su primitiva redacción (hoy día, el art. 44.2, todavía con más claridad) establecen de forma inequívoca que los plazos concedidos para su tramitación son plazos esenciales cuya finalización da paso a un plazo de caducidad. La consecuencia de todo ello es que la actuación de una Administración Pública en un procedimiento caducado es causa de invalidez de la sanción administrativa. Y el tipo de invalidez será su nulidad de pleno derecho, pues no declarar la caducidad del procedimiento e imponer una sanción administrativa en un procedimiento ya caducado supone dictar un acto sin seguir ningún procedimiento, pues el que se ha seguido se encuentra caducado, es decir, fenecido. Supuesto éste de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.e) LRJPAC, los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”*.

De forma más reciente, recuerda esta doctrina jurisprudencial la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 748/2022, de 6 de octubre, con cita y reproducción de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, núm. 317/2019, de 12 de marzo, que reitera dicha doctrina.

c) Ocurre, sin embargo, que el acto administrativo cuya nulidad se pretende, y que constituye el objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, no es la resolución sancionadora por la que en su día se impuso la multa, esto es, la resolución de 18 de octubre de 2016, de la Dirección General de Relaciones Laborales y Economía Social, por la que se acordaba confirmar el acta de infracción e imponer la sanción ya citada a la recurrente, sino la Orden de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía, de 4 de marzo de 2022, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución sancionadora.

Se trata, por tanto, de una resolución dictada, de forma tardía, en un procedimiento de recurso de alzada incoado a instancia de parte. A diferencia de los procedimientos sancionadores y, en general, de los iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables para los interesados, en los que el transcurso del plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa al actor determina el efecto de la caducidad del procedimiento ex artículo 25.1, b LPAC, en los iniciados a instancia de parte, como es el caso del recurso de alzada, el transcurso del indicado plazo tiene por efecto la producción del silencio administrativo, por así disponerlo el artículo 24.1 LPAC. Silencio que tendrá carácter desestimatorio en los procedimientos impugnatorios de actos administrativos, como lo son los recursos administrativos en general y el de alzada en particular. En consecuencia, una vez transcurrido el plazo de tres meses con que contaba la Administración para resolver el recurso, sin que el interesado hubiera sido notificado de dicha resolución, el efecto legalmente previsto no es la caducidad del procedimiento, sino únicamente que el interesado puede entender desestimada su acción, conforme a lo establecido en el artículo 24.2 LPAC, en cuya virtud, *“la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”*.

De hecho, y a diferencia de lo previsto para los casos de caducidad del procedimiento sancionador, en los que la única resolución posterior admisible es la que se limita a declarar la caducidad ya producida y ordenar el archivo de las actuaciones (art. 25.1, b LPAC), en los procedimientos impugnatorios iniciados a instancia de parte y finalizados por silencio administrativo negativo, como habría ocurrido en el supuesto sometido a consulta, *“la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio”*, de modo que la resolución expresa extemporánea del recurso podría haberlo estimado o, como aquí ocurrió, desestimarlo.

No obstante, debe señalarse que, en cualquier caso, el procedimiento sancionador, que finalizó por la resolución de 18 de octubre de 2016, no había caducado en el momento en que se impuso la sanción.

En efecto, el artículo 20.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatarios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, disponía, en su redacción vigente al momento de la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, que *“el plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores por infracciones de orden social será de seis meses, que serán computados desde la fecha del acta hasta la fecha en que se dicte la resolución, produciéndose en caso de superación de dicho plazo la caducidad del expediente...”*.

La doctrina legal fijada por la jurisprudencia en interpretación de este precepto sostenía que el cómputo del plazo de caducidad de seis meses *“se inicia en la fecha del acta de infracción levantada por la Inspección, y no en la fecha de la visita de inspección de la que traiga causa si ésta fuera anterior, y termina en la fecha de notificación de la resolución del procedimiento sancionador”* (Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en unificación de doctrina, de 21 de julio de 2004, fundamento jurídico décimo). Esta doctrina ha sido confirmada con posterioridad por las sentencias del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 2007 y de 7 de febrero de 2014, y, como bien señala la propuesta de resolución, se ha trasladado al artículo 20.3 del Reglamento, tras la modificación operada por el Real Decreto 688/2021, de 3 de agosto.

En el supuesto sometido a consulta, el acta de infracción se levantó el 13 de mayo de 2016 y la notificación de la resolución sancionadora se produjo el 25 de octubre de ese año, por lo que, a dicha fecha, no había transcurrido aún el plazo de caducidad de seis meses.

d) Afirma la mercantil actora, por otra parte, que *“el procedimiento está prescrito”*. Al margen de la falta de precisión de esta alegación, si se atiende a la escueta fundamentación jurídica realizada tanto en el escrito de solicitud de inicio del procedimiento de revisión como en el de alegaciones en trámite de audiencia, en el que se invoca el artículo 7.1 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, cabe entender que la prescripción alegada sería, en su caso, la de la infracción, pues ése es el objeto de regulación en el precepto invocado, según el cual *“las infracciones en el orden social prescriben a los tres años contados desde la fecha de la infracción, salvo en materia de Seguridad Social en que el plazo de prescripción es de cuatro años, y en materia de prevención de riesgos laborales en que prescribirán al año las infracciones leves, a los tres años las graves y a los cinco años las muy graves, de acuerdo con su legislación específica”*.

En el supuesto sometido a consulta, el accidente laboral tiene lugar el 4 de marzo de 2016 y el acta de infracción que dio origen al procedimiento sancionador se levantó el 13 de mayo de ese mismo año, siendo notificada cuatro días después, el 17 de mayo, imputando la comisión de una falta grave en materia de prevención de riesgos laborales, tipificada en el artículo 12.16, f) TRLISOS. En la medida en que las infracciones graves en materia de prevención de riesgos laborales prescriben a los tres años desde la fecha de la infracción, y que dicho plazo se interrumpe a partir de la notificación del acta de infracción (artículo 7.2 del Reglamento tantas veces citado), cuando se inició el procedimiento sancionador, la infracción aún no había prescrito.

En cualquier caso, ha de recordarse, además, que la eventual prescripción de la infracción no sería constitutiva de una causa de nulidad de pleno derecho, sino de mera anulabilidad, como hemos señalado en anteriores dictámenes. Así, en los números 32 y 84/2020 se sostuvo que *“aun cuando aquélla se hubiera producido -lo que se afirma a efectos puramente dialécticos-, ello convertiría a la resolución sancionadora que la hubiera desconocido en un acto meramente anulable, pero no nulo de pleno de derecho, tal y como de forma constante viene considerando la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes 4932/1998 y 2643/2000, entre otros), lo que impediría su invocación como fundamento de la revisión de oficio pretendida”*.

En consecuencia de todo lo anterior, no se advierte causa de nulidad en la resolución impugnada, por lo que procede desestimar la solicitud de revisión de oficio formulada contra la Orden de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía, de 4 de marzo de 2022.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de revisión de

oficio dirigida contra la Orden de la Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía, de 4 de marzo de 2022, al no estar incurso en causa de nulidad, conforme se razona en la Consideración tercera de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

