

Dictamen n.º: **539/26**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **16.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de septiembre de 2026, sobre la solicitud formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el expediente de revisión de oficio promovido por D., en nombre y representación de SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE S.M.E., S.A., contra la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 3 de octubre de 2025, de imposición de una sanción por importe de 73.766 €, por la comisión de una infracción en materia de prevención de riesgos laborales.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 6 de agosto de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

Ha correspondido la ponencia, según las reglas generales de reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y

aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 16 de septiembre de 2026.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por la consejería se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

1. Con fecha 3 de marzo de 2025 le fue notificada a la entidad solicitante el acta de infracción de 28 de febrero de 2025 por la que se le imponía una sanción 73.666 € por la comisión de una infracción, en atención al incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, tipificada y calificada como muy grave en el artículo 13.8.a) del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, en grado mínimo, aunque no en su cuantía inferior, en atención a los daños producidos.

En el acta de infracción consta que la mercantil es la promotora de la obra, y de su contenido se infiere que el coordinador de Seguridad y Salud, durante la ejecución de la obra, incumplió las obligaciones derivadas de dicho cargo, fundamentalmente en lo que se refiere a organizar la coordinación de actividades empresariales, infringiendo lo dispuesto en los artículos 5 y 9 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, 24.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y 2.1 y Anexo V del Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico.

2. El 31 de marzo de 2025 la entidad recurrente presentó alegaciones al acta de infracción, señalando que la entidad había cumplido con su obligación de redacción del Estudio de Seguridad y Salud, el cual fue visado previamente por el ministerio.

La mercantil indicaba que, para la redacción de ese estudio, contrató con ALUADA INGENIERÍA, S.A., y que contrató y nombró coordinadores de Seguridad y Salud a los profesionales designados por esta entidad. Afirma que el Plan de Seguridad y Salud fue elaborado por la UTE con base en el Estudio de seguridad y Salud, y que ambos contemplaban el riesgo de líneas eléctricas aéreas. Además, se añade que la entidad desconocía la presencia de la persona accidentada en la obra, pues era un empleado de una empresa subcontratada para la realización de los trabajos de transporte de aglomerado asfáltico precisos para las obras.

Por otro lado, el escrito de la entidad refería que *“el acta de inspección señala que si bien el Estudio de Seguridad y Salud contemplaba la existencia de líneas eléctricas aéreas, no había identificado inicialmente la localización de estas líneas eléctricas aéreas antes del comienzo de los trabajos en cada tramo (sic) olvidando el hecho que el Estudio de Seguridad y Salud forma parte del Proyecto y es un documento técnico preventivo, teórico y general, redactado por SEITT y aprobado por el Ministerio durante la fase de diseño para identificar riesgos potenciales. Por otro lado, es el Plan de Seguridad y Salud elaborado por la UTE, como adaptación práctica del ESS, el que detalla y ejecuta el ESS, adaptando las medidas preventivas a los trabajos a ejecutar”*.

Tras el análisis de las alegaciones presentadas, el 18 de julio de 2025 fue emitido por la Inspección un informe complementario que corroboraba el contenido del acta de infracción, cuya recepción fue notificada a la entidad el 7 de agosto de 2025.

3. El 3 de octubre de 2025 se adoptó la Resolución de la Dirección General de Trabajo por medio de la cual se imponía a la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre S.M.E., S.A. una sanción por importe de 73.766 € por la comisión de una infracción por incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, tipificada y calificada como muy grave en el artículo 13.8.a) del

texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, en grado mínimo, en atención a la gravedad de los daños producidos.

Con fecha 14 de octubre de 2025, fue rechazada automáticamente por finalización del plazo la notificación de la citada resolución de 3 de octubre de 2025, que fue puesta a disposición de la entidad en el sistema de notificaciones electrónicas de la Comunidad de Madrid el mismo día de su emisión.

Por Resolución de 2 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Trabajo, se dispuso ordenar la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de la sanción firme, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 597/2007 de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. Dicha resolución fue publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 300, de 17 de diciembre de 2025.

TERCERO.- El día 9 de febrero de 2026 la mercantil sancionada presenta un escrito, en el que solicita la nulidad de todo el procedimiento sancionador por la causa recogida en el apartado a) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

La entidad considera vulnerado el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución Española, ya que, aunque el acta de Inspección da como hechos probados que el Estudio de Seguridad y Salud contemplaba la existencia de las líneas aéreas eléctricas como un riesgo a tener en cuenta cuando la UTE fuese a elaborar su Plan de Seguridad y Salud, argumenta posteriormente que el estudio no tiene el detalle para identificar cada una de ellas, cuando esta labor está encomendada al Plan de Seguridad y Salud.

La entidad argumenta que ocurre igual con la falta de diligencia y cumplimiento de sus obligaciones que imputa al coordinador de Seguridad y Salud, cuando reconoce en los hechos probados el cumplimiento de sus obligaciones, en concreto la reunión mantenida una semana antes de producirse el accidente, en la cual se trató y se hizo hincapié en el peligro y en el cuidado a tener con las líneas aéreas eléctricas y el tránsito de camiones por aquellas zonas.

De igual modo, considera “*violentado*” su derecho de defensa y tutela efectiva, por contravenirse los artículos 9 y 24 de la Constitución Española, ya que los cambios y la falta de aviso previo a la hora de practicar las notificaciones por parte de esa Administración le han impedido tener acceso a aquellas y ejercer su derecho de defensa.

El escrito recoge que *«desde que SEITT presentó sus alegaciones, el órgano responsable de la tramitación del expediente ha venido desarrollando su labor de manera totalmente errática que ha llevado a que no fuese hasta el pasado 28 de enero de 2026 cuando tuvo conocimiento de la imposición de la sanción. Así, una vez presentada las alegaciones, la única notificación que tuvo conocimiento SEITT fue la de suspensión del procedimiento del pasado 23 de junio de 2025. Posteriormente, el pasado 6 de agosto, se notificó que ese órgano inspector había recibido el informe del inspector de Trabajo actuante concediendo de igual manera el trámite de vista y audiencia. Pues bien, el proceso de Alta en la web en donde se debía recabar el expediente, “Para ello debe tener una dirección electrónica habilitada en el servicio de notificaciones electrónicas de la Comunidad de Madrid (Note); para darse de alta, acceda a <https://registroidentifica.comunidad.madrid/>”, nunca permitió a mi representada habilitarse para acceder al expediente. Este cambio y obligación ahora de darse de alta en un buzón de notificaciones distinto hasta la fecha empleado por esa Administración, ha producido una clara indefensión a mi representada»*.

La mercantil refiere que fue este el motivo por el que no pudo realizar las alegaciones a la vista del informe del inspector de Trabajo actuante, lo que provocó, sin posibilidad de haber tenido acceso a todo lo actuado, que el expediente se resolviera con la imposición de la sanción.

Se señala que la resolución objeto de la presente solicitud fue puesta a disposición sin aviso previo alguno al correo habilitado del buzón general de Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), no siendo hasta el pasado 28 de enero de 2026 cuando se tuvo constancia.

En definitiva, el escrito concluye indicando que *“la actuación de la Administración con las primeras notificaciones en el Buzón General DEHú para luego obligar a mi representada a darse de alta en otro sistema de carácter autonómico (y que no olvidemos nunca permitió a mi representada darse de alta), generó una confianza legítima en el administrado de que las siguientes actuaciones se notificarían por el sistema DEHú, más aún cuando no recibió ninguna comunicación previa a su correo electrónico asociado, sobre la puesta a disposición de notificaciones en un buzón habilitado, sin olvidar el deber de diligencia exigible a dicha administración para arbitrar medios alternativos ante la evidente falta de conocimiento real y efectivo de las comunicaciones por parte de la entidad mercantil destinataria, lo que incidió de modo directo en su capacidad de defensa y tutela judicial efectiva”*.

El 27 de marzo de 2026 el subdirector general de Programación y Ordenación Laboral emite informe en el que señala que *“examinada la solicitud de revisión de oficio interpuesta, se comprueba que la misma no alude a ningún supuesto de los contemplados en el citado art. 47, limitándose a alegaciones sobre el fondo del asunto y sobre el trámite de audiencia, que fue debidamente notificado el día 7 de agosto de 2025”*.

Mediante Resolución de 26 de junio de 2026 de la secretaria general técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo se acuerda el inicio y tramitación del procedimiento de revisión de oficio RV 338/26, se

informa de la normativa aplicable, del plazo y efectos de la falta de resolución, y se da traslado a la recurrente del informe de fecha 27 de marzo de 2026 de la Subdirección General de Programación y Ordenación Laboral, para el ejercicio de su derecho al trámite de audiencia en el plazo de diez días.

La notificación de la Resolución de fecha 26 de junio de 2026 se pone a disposición de la representante de la interesada en la sede electrónica el día 29 de junio de 2025, constando el acceso de la entidad a la misma en igual fecha.

El 6 de julio de 2025 la mercantil presenta un escrito en el que alude a la falta de conocimiento efectivo de la resolución, *«y dicha circunstancia se subsume directamente en el Artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015. Es esa falta de conocimiento la que supone la lesión de los derechos fundamentales de esta Sociedad: derecho a defensa y tutela judicial efectiva. De ahí que el citado artículo declare nulos de pleno derecho “Los actos de las Administraciones Públicas que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”»*.

La entidad también indica que no consta que el correo de aviso de cortesía fuese ni siquiera abierto (dado el tiempo transcurrido), y que ello, *“unido a la ausencia de acceso real al buzón de la DEHú hasta enero de 2026, no queda más que concluir que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa (Art. 24 CE)”*.

El escrito también recoge que *«el informe de la Dirección General de Trabajo afirma que la resolución fue “aceptada” el 14 de octubre de 2025. No obstante, esta parte rechaza esa afirmación, como ya se ha reflejado anteriormente y, de hecho, tal y como consta en el Documento n.º 1 adjunto (pantallazo de la web de DEHú de SEITT), hoy en día esa notificación aparece como “Rechazada” en fecha de 14 de octubre por lo que*

difícilmente puede existir esa “aceptación” del día 14 tal y como señala el citado informe».

En consecuencia, solicita que se declare la nulidad de pleno derecho de la Resolución de fecha 3 de octubre de 2025, por defectuosa notificación causante de indefensión material (artículo 47.1.a) LPAC), y que, subsidiariamente, se acuerde la retroacción de actuaciones al momento de la notificación, a fin de que pueda interponer el correspondiente recurso de alzada.

Finalmente, consta un borrador de orden por la que se desestima la revisión de oficio solicitada por el representante de la empresa en relación con la Resolución de 3 de octubre de 2025 de la Dirección General de Trabajo, por la que se acordaba la confirmación del acta de infracción I-28-2025-0001514.01.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, según lo previsto en el artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

Asimismo, el artículo 106 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los

actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si lo hubiere, y que este tenga sentido favorable.

Por tanto, la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

SEGUNDA.- Previamente al análisis material de la posible nulidad de pleno derecho de la resolución referida debe hacerse una referencia al procedimiento.

El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

En este caso, al tratarse de un procedimiento instado a solicitud del interesado, como hemos indicado, transcurridos seis meses se puede entender desestimado por silencio administrativo, pero ello no exime a la Administración de resolver.

Las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC. En el expediente examinado, consta el informe emitido el 27 de marzo de 2026 el subdirector general de Programación y Ordenación Laboral.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Consta en el expediente remitido, como hemos manifestado, que se ha conferido trámite de audiencia a la empresa solicitante de la revisión de oficio, que ha formulado sus alegaciones en el sentido ya expuesto.

Por último, el procedimiento contiene la propuesta de resolución, en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone desestimar la solicitud de revisión de oficio, al entender que no concurre la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 a) de la LPAC.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021 (recurso 8075/2019):

“... por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1 de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (recurso 1824/2015):

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio

sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo; 232/19, de 6 de junio y 405/24, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (recurso 1443/2019):

“... debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede

perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

En cuanto potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y, efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Antes de analizar la concreta causa de nulidad, conviene precisar que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Con arreglo a dicho precepto cabe entender que solo serán susceptibles de revisión los actos sancionadores que hayan puesto fin a la vía administrativa, es decir, que contra los mismos no quepa ya recurso administrativo alguno, y que no hayan sido objeto de impugnación judicial. En el presente caso, la empresa no ha podido recurrir en plazo, ni en vía administrativa, ni en vía judicial, la sanción presuntamente viciada de nulidad por los defectos en la notificación que se invocan.

La pretendida revisión de oficio sometida a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora se plantea en relación con el procedimiento sancionador tramitado contra la empresa solicitante, que culminó con la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 3 de octubre de 2025, por la que se le impuso una sanción por importe de 73.766 €, por la comisión de una infracción en materia de prevención de riesgos laborales.

Al respecto, cabe referirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 93/2018, de 17 de septiembre, que sintetiza la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

“La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, que son aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, con ciertos matices, tanto los principios sustantivos del art. 25.1 CE como de las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE, entre las que se encuentran el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estas garantías presuponen que el interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a tomar la decisión y, por tanto, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (así, por 13/20 ejemplo, SSTC 32/2009, de 9 de febrero, FJ 4, y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 3)”.

Por su parte, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 (recurso de casación 6099/2019) aporta unas pautas generales en relación con la eficacia de las notificaciones:

«Ha declarado esta Sala en numerosas ocasiones, como luego se expondrá, que, con carácter general y, por lo tanto, también en el ámbito tributario, la eficacia de las notificaciones se encuentra estrechamente ligada a las circunstancias concretas del caso, lo que comporta inevitablemente un importante grado de casuismo en la materia, que exige que debemos partir del factum establecido en la sentencia recurrida. Resulta, pues, difícil juzgar en abstracto toda la casuística que la eficacia de las notificaciones puede producir,

resultando, en consecuencia, muy complicado establecer una doctrina general. En efecto, el casuismo es, realmente, inagotable y exige estar al material probatorio del que se dispone en cada caso y a las declaraciones que -como hechos que no pueden controvertirse en casación- hayan efectuado los órganos de instancia. De ahí la dificultad de formar una jurisprudencia que vaya más allá de la respuesta que resuelva este asunto, lo que comporta que no pueda fijarse una doctrina general con valor de jurisprudencia sobre esta cuestión

Una vez reconocida la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del procedimiento administrativo, resulta necesario poner de manifiesto que es doctrina del Tribunal Constitucional que, en materia de notificaciones, únicamente lesiona el art. 24 de la CE la llamada indefensión material y no la formal, impidiendo “el cumplimiento de su finalidad, tendente a comunicar la resolución en términos que permitan mantener las alegaciones o formular los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico frente a dicha resolución” (SSTC 155/1989, de 5 de octubre, FJ 3; 184/2000, de 10 de julio, FJ 2; y 113/2001, de 7 de mayo, FJ 3), con el “consiguiente perjuicio real y efectivo para los interesados afectados” [SSTC 155/1988, FJ 4; 112/1989, FJ 2; 91/2000, de 30 de marzo; 184/2000, de 10 de julio, FJ 2; 19/2004, de 23 de febrero; y 130/2006, de 24 de abril, FJ 6. En igual sentido Sentencias de esta Sala de 25 de octubre de 1996 (rec. apel. núm. 13199/1991), FD Cuarto; y de 22 de marzo de 1997 (rec. de apel. núm. 12960/1991), FD Segundo]. Lo anterior implica, básicamente, en lo que aquí interesa, que si, pese a los vicios de cualquier gravedad en la notificación, puede afirmarse que el interesado llegó a conocer el acto o resolución por cualquier medio y, por lo tanto, pudo defenderse frente al mismo-, o no lo hizo exclusivamente por su negligencia o mala fe, no cabe alegar lesión alguna de las garantías constitucionales, dado el

principio antiformalista y el principio general de buena fe que rigen en esta materia [SSTC 101/1990, de 4 de junio, FJ1; 126/1996, de 9 de julio, FJ 2; 34/2001, de 12 de febrero, FJ 2; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 90/2003, de 19 de mayo, FJ 2; y 43/2006, de 13 de febrero, FJ 2]. ..

En otros términos, “y como viene señalando el Tribunal Constitucional” ni toda deficiencia en la práctica de la notificación implica necesariamente una vulneración del art. 24.1 CE “ni, al contrario,” una notificación correctamente practicada en el plano formal supone que se alcance “la finalidad que le es propia”, es decir, que respete las garantías constitucionales que dicho precepto establece... Por la misma razón, no cabe alegar indefensión material cuando el interesado colaboró en su producción [ATC 403/1989, de 17 de julio, FJ 3; Sentencias de este Tribunal de 14 de enero de 2008 (rec. cas. núm. 3253/2002), FD Sexto; y de 10 de enero de 2008 (rec. cas. núm. 3466/2002), FD Cuarto], ni, desde luego, cuando ha rehusado personalmente las notificaciones (STC 68/1986, de 27 de mayo, FJ 3; y 93/1992, de 11 de junio, FJ 4)».

Por último, la sentencia indica que, “... al objeto de determinar si debe entenderse que el acto administrativo o resolución notificada llegó o debió llegar a conocimiento tempestivo del interesado, los elementos que, con carácter general deben ponderarse, son dos. En primer lugar, el grado de cumplimiento por la Administración de las formalidades establecidas en la norma en materia de notificaciones, en la medida en que tales formalidades van únicamente dirigidas a garantizar que el acto llegue efectivamente a conocimiento de su destinatario. Y, en segundo lugar, las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya

podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación...”.

En el presente caso, la entidad alega que la resolución objeto del presente procedimiento fue puesta a disposición sin aviso previo alguno al correo habilitado del buzón general de Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), no siendo hasta el pasado 28 de enero de 2026 cuando tuvo constancia de aquella, y cuestiona que la Administración le obligara a darse de alta en otro sistema de carácter autonómico *“(y que no olvidemos nunca permitió a mi representada darse de alta....generó una confianza legítima en el administrado de que las siguientes actuaciones se notificarían por el sistema DEHú, más aún cuando no recibió ninguna comunicación previa a su correo electrónico asociado, sobre la puesta a disposición de notificaciones en un buzón habilitado”.*

Partimos del artículo 14.2 de la LPAC, a cuyo tenor *“En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:*

a) Las personas jurídicas...”.

Además, y al respecto de la falta de aviso alegada, es preciso recordar que el artículo 41.6 de la LPAC determina la eficacia, en todo caso de la notificación practicada, al señalar que *“6. Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”.*

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 43 del Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, según el cual, *“la falta de práctica de este aviso, de carácter meramente informativo, no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”*.

En todo caso, y en cuanto a la eficacia de la notificación practicada en el Servicio de notificaciones electrónicas de la Comunidad de Madrid (NOTE), cabe recordar que el artículo 42.1 del citado Reglamento determina expresamente que *“de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica o sede electrónica asociada de la Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente actuante, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, debiendo quedar constancia de la fecha y hora del acceso al contenido de la misma, o del rechazo de la notificación”*.

Además, y frente a lo afirmado por la entidad solicitante, consta en el expediente que la entidad se dio de alta en el sistema NOTE el 25 de julio de 2018.

Al respecto de las supuestas dificultades técnicas que la solicitante alega para acceder a dicho sistema, no consta que las haya puesto en conocimiento de la Administración autonómica, debiendo recordar, en este sentido, lo indicado en el artículo 44.4. del tantas veces citado Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, según el cual, *“cuando una incidencia técnica imposibilite el funcionamiento ordinario de la Dirección Electrónica Habilitada única, una vez comunicada dicha incidencia a los órganos, organismos o entidades emisores que la utilicen como medio de notificación, estos podrán*

determinar una ampliación del plazo no vencido para comparecer y acceder a las notificaciones emitidas. En caso de que también pongan a disposición las notificaciones en su sede electrónica o sede electrónica asociada, deberán publicar también en esta tanto la incidencia técnica acontecida en la Dirección Electrónica Habilitada única como la ampliación concreta, en su caso, del plazo no vencido”.

Por último, refiere la reclamante que no cabe entender que haya aceptado la notificación por el hecho de no haber accedido a la misma, alegación que pugna con el contenido del artículo 45 del mismo Reglamento, de modo que “2. Para dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos, en la sede electrónica o sede electrónica asociada deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre...

3. De conformidad con el artículo 43.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se entenderá cumplida la obligación de notificar en plazo por parte de la Administración, a que se refiere el artículo 40.4 de dicha ley, con la puesta a disposición de la notificación en la sede o en la dirección electrónica habilitada única”.

Por tanto, partiendo de lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo 448/2021, de 21 de marzo, según la cual “*todos los citados elementos deben ser ponderados tendiendo siempre presente, de un lado, el principio antiformalista que, como ya hemos señalado, rige en materia de notificaciones, y, en síntesis, viene a implicar que, en este ámbito, lo decisivo no es que se cumplan las formalidades legales, sino que el interesado haya tenido o haya podido tener conocimiento tempestivo del acto; y, de otro, el principio de buena fe que debe regir las relaciones entre la Administración y los administrados*”, cabe entender, en el presente caso, y en los términos indicados por el Alto Tribunal, que “*el principio de*

buena fe impide que el administrado, con su conducta, pueda enervar la eficacia de los actos administrativos” [Sentencias de 6 de junio de 2006 (rec. cas. núm. 2522/2001), FD Tercero; de 12 de abril de 2007 (rec. cas. núm. 2427/2002), FD Tercero; y de 27 de noviembre de 2008 (rec. cas. núm. 5565/2006), FD Cuarto], y les impone “un deber de colaboración con la Administración en la recepción de los actos de comunicación que aquella les dirija” [Sentencias 28 de octubre de 2004 (rec. cas. en interés de ley núm. 70/2003), FD Quinto; de 10 de junio de 2009 (rec. cas. núm. 9547/2003), FD Cuarto; y de 16 de junio de 2009 (rec. cas. núm. 7305/2003), FD Segundo], lo que conlleva, entre otros los siguientes corolarios: a) Que el acto o resolución debe entenderse por correctamente practicada cuando, como advierten expresamente algunas normas vigentes (arts. 111.2 LGT; 59.4 de la Ley 30/1992; y 43.a) del Real Decreto 1829/1999), el interesado rehúse su notificación [Sentencia de esta Sala de 18 de diciembre de 2008 (rec. cas. núm. 3302/2006), FD Tercero; en los mismos términos, Sentencias de 2 de abril de 2009 (rec. cas. núm. 3251/2006), FD Tercero; y de 16 de diciembre de 2010 (rec. cas. núm. 3943/2007), FD Tercero]. b) Que carece de trascendencia que la notificación sea defectuosa si consta que el interesado ha podido conocer la decisión que se le pretendía comunicar; porque el principio de buena fe impide tutelar al recurrente cuando utiliza los errores incurridos por la Administración en la notificación, “con propósitos no de auténtica defensa, sino de obstrucción a la actuación de la Administración tributaria” [Sentencia de 28 de julio de 2000 (rec. cas. núm. 6927/1995), FD Tercero]...».

En este caso, consta en el expediente que, con fecha 3 de marzo de 2025, le fue notificada a la entidad solicitante el acta de infracción de 28 de febrero de 2025 por la que se le imponía una sanción 73.666 € por la comisión de una infracción, en atención al incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales. Como consecuencia, el 31 de marzo siguiente presentó sus alegaciones al respecto, siendo perfectamente conocedora del contenido del acta de

infracción y de la eventual sanción que pudiera recaer en el procedimiento, ejercitando, por tanto, su derecho de defensa en el procedimiento sancionador mediante la presentación del referido escrito.

En definitiva, es preciso concluir que ha existido una actitud omisiva por parte de la entidad solicitante, que conocía perfectamente la existencia de un procedimiento sancionador en curso, en los términos recogidos por el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 254/2022, de 21 de junio, cuando indica que *“... también está acreditado que conocía de sobra que se estaba tramitando por el Cabildo Insular un procedimiento sancionador contra él y que, evidentemente, tales notificaciones estaban relacionadas con dicho procedimiento, actitud omisiva esta que denota cierta mala fe por su parte...”*.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que, en el procedimiento sancionador de referencia no se ha conculcado el derecho del defensa de la entidad solicitante, y no procede, por tanto, la revisión de oficio pretendida.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 3 de octubre de 2025, de imposición a la entidad Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre S.M.E., S.A. de una sanción por importe de 73.766 €, por la comisión de una infracción en materia de prevención de riesgos laborales.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 16 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 539/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid