

Dictamen n.º: **785/24**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **12.12.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de diciembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de la Resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, por la que se aprobó el plan de trabajo con amianto presentado por SIMAR MANTENIMIENTO, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de diciembre de 2024 ha tenido entrada, en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le ha asignado el número 804/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en adelante ROFCJA),

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 12 de diciembre de 2024.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del presente dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- Con fecha 14 de abril de 2023, Simar Mantenimiento, S.L., con NIF B83516104 presentó solicitud de aprobación del plan de trabajo con amianto a la Autoridad Laboral de la Comunidad de Madrid, al amparo del Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto, determinando la incoación del correspondiente procedimiento al efecto (documento 1.1 del expediente de origen).

2.- El 17 de abril de 2023 se remitió la documentación recibida a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, a los efectos previstos en el artículo 12.2 del precitado Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo (RD 396/2006), referido a la tramitación del correspondiente expediente aprobatorio (documento 1.2 del expediente de origen).

3.- Consta emitido un primer informe, de fecha 18 de abril de 2023, suscrito por el subinspector laboral de Seguridad y Salud, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; enumerando los elementos sobre los que la empresa solicitante había proporcionado información y

aportación documental, al objeto de cumplimentar las previsiones de la normativa aplicable (documento 1.3 del expediente de origen).

4.- El 5 de junio de 2022 se emitió otro informe, suscrito por el técnico del IRSST (Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Comunidad de Madrid), analizando pormenorizadamente el efectivo cumplimiento o no de los requisitos exigibles, respecto de cada uno de los elementos a valorar. En el mismo se destacaban diversos incumplimientos y, por esa razón, en el apartado de las conclusiones, el técnico actuante informaba desfavorablemente el contenido del plan, en lo que se refiere al cumplimiento del RD 396/2006, de exposición al amianto, destacando la contravención de diversos de los requerimientos exigibles, en concreto de los correspondientes a las letras b), e), f) y m), del artículo 11.2 de la norma indicada, ofreciéndose información circunstanciada sobre los mismos (documento 1.4 del expediente de origen).

5.- Tramitado el correspondiente procedimiento, se dictó la Resolución de 8 de junio de 2022 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, por la que se aprobó el plan de trabajo presentado por la empresa Simar Mantenimientos, S.L. para la retirada de pequeñas cantidades de materiales no friables en circunstancia imprevista, en la que haya que actuar con celeridad, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en un plan único de carácter general. La resolución cita los dos informes previamente emitidos, sin recoger sus conclusiones y establece la aprobación del plan general de trabajo, precisando que tendrá una vigencia de dos años desde su recepción por la empresa; así como que la referida mercantil debería poner a disposición del IRSST la fecha de inicio de las obras de desamiantado y los concretos trabajadores que realizaran los trabajos, según dispone el RD 396/2006, con una antelación mínima de 7 días hábiles, en general y,

en casos de urgencia, siempre con antelación al inicio de las obras y en el plazo más breve posible y que, una vez finalizados los trabajos, la empresa deberá remitir al IRSST la ficha de datos que figura en el anexo IV del RD 396/2006, para su registro (documento 1.5 del expediente de origen).

En el pie de recurso, se indicaba que la resolución era susceptible de recurrirse en alzada en el plazo del mes siguiente.

6.- Según consta, la resolución se notificó a la empresa solicitante, constando aceptada la notificación telemática el dia 13 de junio de 2023 (documento 1.6 del expediente de origen).

TERCERO.- En cuanto al desarrollo del procedimiento de revisión de oficio, destacamos:

1. Con fecha 22 de junio de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.g) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el punto 2.8.b) de la Orden de 3 de diciembre de 2021, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se delega el ejercicio de determinadas competencias y se desconcentra el Protectorado de Fundaciones; la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo solicitó a la Secretaría General Técnica de la consejería la incoación del procedimiento administrativo para declarar la nulidad de la citada resolución, al haberse constatado que el plan de trabajo presentado no reúne los requisitos obligatorios y necesarios que exige la normativa vigente, para que pudiera ser aprobado un plan único de carácter general, dando lugar al procedimiento de revisión RV 380/22.

Se destacaba que, en la revisión del expediente n.º 09/71108.9/23 que llevó a efecto el IRSST se había comprobado que:

- El PUCG de la empresa “SIMAR MANTENIMIENTOS, S.L” se presentaba para la realización de diferentes actividades de retirada de material con amianto (: retirada de placas de fibrocemento colocadas en cubiertas o fachadas o elementos de remate de cubiertas y retirada de tejas de cubrición; retirada de tuberías de fibrocemento de conducción de agua potable, de tuberías de saneamiento de aguas y bajantes; retirada de elementos de decoración y diverso mobiliario con contenido en amianto (jardineras, lamas fijas de persiana, decoración en frisos, barandillas, etc.); recogida y transporte de residuos y materiales con amianto que hayan sido abandonados y que, para el cumplimiento del artículo 11.2.b) del Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, el IRSST considera que debe presentarse un PUCG para cada uno de los trabajos anteriormente mencionados, debido a la particularidad que presentan los distintos métodos y procedimientos de trabajo que deben aplicarse a cada una de las actividades de retirada de que describen.

- Incumplimiento del artículo 11.2.e): no se acredita, respecto de dos trabajadores, la formación de segundo ciclo de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción de 20 horas de duración, correspondientes al puesto de trabajo, en concreto, para trabajos de demolición y rehabilitación. Tampoco acredita los certificados de formación en prevención de riesgos laborales relativos a la formación teórico-práctica en trabajos en altura.

- Incumplimiento del artículo 11.2.f): no se aporta la documentación técnica acreditativa, necesaria y suficiente de los procedimientos que se aplicarán y las particularidades que se requieren para la adecuación de dichos procedimientos al trabajo concreto a realizar. De ese modo, no se aporta documentación técnica acreditativa de los equipos de trabajo a utilizar; en la actividad de retirada de cubiertas y canalones, se indica que se romperán las piezas

con cincel y martillo en lugar de retirar las piezas intactas, por lo que no se considera una fragmentación controlada por falta de encapsulamiento previo con encapsulante y láminas plásticas de al menos 400 galgas; no se especifica adecuadamente el método de aspiración con filtro absoluto H13/H14; no se justifica la necesidad de romper las tuberías para su retirada, en lugar de su retirada entera e intacta; no se reflejan las medidas para control de emergencias y situaciones no previstas (rotura de material con amianto, rotura de sacas big-bag, rotura de ropa de protección, etc.).

- Incumplimiento del artículo 11.2.m), relativo al procedimiento establecido para la evaluación y control del ambiente de trabajo de acuerdo con la normativa vigente, puesto que no se adjunta documentación justificativa de que la persona responsable de la evaluación cumple con los requisitos del artículo 5 del Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, esto es, disponer de cualificación de nivel superior, especialidad higiene industrial; no se adjunta documentación justificativa de que dicha evaluación será acometida por un servicio de prevención ajeno; no se presenta, para las mediciones personales, evaluación higiénica de la exposición al amianto, conforme a la norma UNE-EN 689:2019 + AC: 2019 (caracterización básica, tipo de actividad, Grupo de Exposición Similar, estrategia de muestreo y sus características, prueba preliminar/prueba estadística, etc.). Tampoco se presenta evaluación inicial conforme a la norma UNE-EN 689:2019 + AC: 2019.

- No se contempla el envío de fichas de evaluación a la finalización del año en curso, para el plan único de carácter general.

La solicitud, destacaba además que, la revisión técnica del IRSST sobre la solicitud y documentación presentada concluyó con un informe desfavorable, de fecha 5 de junio de 2023, al considerar que el plan de trabajo tenía deficiencias sustanciales y que no reunía los

requisitos exigidos por la norma y que no obstante, según determinaba un informe del Área de Asesoramiento Preventivo y Control de Daños a la Salud del IRSST, de fecha 21 de junio de 2023, *«la razón de que se dictará una resolución favorable en el expediente n.º 09/71108.9/23, iniciado por la solicitud de la empresa “SIMAR MANTENIMIENTOS, S.L.”, se debe a un error en el modelo de resolución elegido para elevar a firma. Se incluyeron los datos de la empresa y las fechas de los trámites del expediente en el modelo de resolución de aprobación, en vez, en el modelo de resolución de denegación»*.

El referido informe de 21 de junio de 2023, no consta adicionado al expediente remitido a esta Comisión.

Por lo expuesto el escrito de solicitud considera acreditado que el Plan de Trabajo para la retirada de material con amianto presentado por la empresa “SIMAR MANTENIMIENTOS, S.L.”, no reunía los requisitos esenciales y necesarios que se exigen en el Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo; por lo que la resolución aprobatoria del plan incurría en el supuesto de nulidad radical previsto en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que *“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: [...] f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”* (documentos 2 y 3).

2. Mediante Orden de 21 de noviembre de 2023, de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo se acordó formalmente el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo por la que se aprobó el plan de trabajo presentado por la empresa Simar Mantenimientos,

S.L., en el procedimiento 09/711078.9/23 y la suspensión de la ejecutividad de la misma (documento 4).

3. Con igual fecha se efectuó la notificación telemática de la resolución y la empresa acusó recibo el mismo día 21 de noviembre de 2023 (documentos 5 y 6).

4. Se nos remite como documento 8 del expediente, la propuesta de resolución de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo acordando la declaración de la nulidad de la Resolución de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de 8 de junio de 2023 por la que se aprueba el plan de trabajo presentado por la empresa Simar Mantenimientos, S.L., en el procedimiento 09/711078.9/23.

5. Con fecha 4 de diciembre de 2023, tuvo entrada por primera vez en esta Comisión Jurídica Asesora la solicitud del correspondiente dictamen sobre la propuesta de resolución, precedida del correspondiente oficio de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, suscrito el día 1 de diciembre de 2023.

6. Previo el correspondiente análisis de la propuesta y del procedimiento tramitado, se emitió el dictamen 679/23, de 21 de diciembre, en el que se concluyó la necesidad de retrotraer el procedimiento de revisión de oficio, puesto que, en el que se había tramitado hasta esa fecha se observaban deficiencias en el trámite de audiencia concedido a la mercantil interesada, al no haber respetado su duración, generándole por ello una situación de indefensión. De ese modo, se indicaba la necesidad de cumplimentar debidamente ese trámite y, posteriormente, de formular una nueva propuesta de resolución, recogiendo expresamente en la misma la indicación de si se hubieran efectuado alegaciones finales por la empresa afectada y, en su caso, la valoración que correspondiera. Posteriormente, debería

remitirse nuevamente el expediente completo a esta Comisión Jurídica Asesora para su preceptivo dictamen (documento 9).

7. Tras acusar recibo del dictamen únicamente citado, mediante resolución de la jefa de Área de Recursos de Empleo, de 11 de enero de 2024, se acordó desarrollar un nuevo trámite de audiencia en el procedimiento, previendo que durante el plazo de diez días, a contar desde el día siguiente a la notificación de dicho escrito, la empresa afectada podría alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes, en relación al acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio. La notificación electrónica de la indicada resolución a la interesada, fue efectuada el día 12 de enero de 2024 (documentos 10 y 11).

No constan efectuadas alegaciones por la interesada.

8. Se nos remite como documento 12 del expediente, la propuesta de resolución de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo acordando la declaración de la nulidad de la Resolución de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de 8 de junio de 2023 por la que se aprobó el plan de trabajo presentado por la empresa Simar Mantenimientos, S.L., en el procedimiento 09/711078.9/23. Se trata de la misma propuesta que se remitió en el primer expediente, que determinó la retroacción del procedimiento, sin fechar y con la única indicación del trámite de audiencia de 21 de noviembre de 2023, omitiendo toda referencia al anterior dictamen de esta Comisión, a la retroacción del procedimiento y al nuevo trámite de audiencia, durante el plazo de diez días a contar desde de 12 de enero de 2024. Tampoco se hace mención expresa a la ausencia de alegaciones de la empresa afectada y a la nueva solicitud del procedimiento a esta Comisión, para la emisión del preceptivo dictamen.

9. - Con fecha 8 de febrero de 2024, tuvo entrada por segunda vez en esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento, precedida del correspondiente oficio de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el día 7 de febrero de 2024.

10. Esta Comisión Jurídica Asesora emitió Dictamen 96/24, de 21 de febrero de 2024, favorable a la propuesta de revisión de oficio. No obstante, se indicaba la necesidad de que la resolución del procedimiento completara la propuesta que se había elaborado y analizado, determinando en sus antecedentes cual había sido el desarrollo del procedimiento.

El dictamen tuvo entrada en la unidad instructora del procedimiento el 22 de febrero de 2024.

11. Por Orden de la Consejera de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 21 de junio de 2024 se declaró la caducidad de las actuaciones, por exceder la tramitación del expediente del plazo de seis meses determinado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dicha Orden fue notificada el día 6 de julio de 2024 (documentos 15 y 17-).

CUARTO.- Mediante Resolución de 17 de octubre de 2024, del titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo por la que se aprobó el plan de trabajo presentado por la empresa Simar Mantenimientos, S.L., en el procedimiento

09/711078.9/23 y la suspensión de la ejecutividad de la misma (documento 20).

La misma resolución acordó la conservación de todos los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, acumulándolos al procedimiento y conceder trámite de audiencia a los interesados en el expediente, con vista de todo lo actuado, por un plazo de diez días, contados desde el siguiente a la recepción de la notificación de la resolución.

La mercantil Simar Mantenimientos S.L, acusó recibo de la notificación telemática de la resolución el día 18 de octubre de 2024 (documento 22).

13. Mediante Orden de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de octubre de 2924, se acordó la suspensión de la Resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo por la que se aprueba el Plan de Trabajo presentado por la empresa Simar Mantenimientos, S.L., en procedimiento 09/711078.9/23; de conformidad con el art 108 de la LPAC (documento 24).

La mercantil interesada acusó recibo de la notificación telemática de la resolución el día 29 de octubre de 2024 (documento 26).

No consta la oportuna propuesta de resolución finalizadora del procedimiento.

QUINTO.- Con fecha 3 de diciembre de 2024, ha tenido entrada en esta Comisión Jurídica Asesora la solicitud que determina este dictamen, precedida del correspondiente oficio de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el día 28 de noviembre de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 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, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, la consejera de Economía, Hacienda y Empleo está legitimada para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como preceptúa el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Asimismo, debe traerse a colación el artículo 106 de la LPAC en el que se establece la posibilidad 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 y sin perjuicio del anterior procedimiento que resultó caducado, el procedimiento se inició mediante Resolución de 17 de octubre de 2024, del secretario general técnico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo por la que se aprobó el plan de trabajo presentado por la empresa Simar Mantenimientos, S.L., en el procedimiento 09/711078.9/23 (documento 20).

La misma resolución acordó la conservación de todos los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse

producido la caducidad, acumulándolos al procedimiento y conceder trámite de audiencia a los interesados en el expediente, con vista de todo lo actuado, por un plazo de diez días, contados desde el siguiente a la recepción de la notificación de la resolución y mediante Orden de la consejera de 28 de octubre de 2024, se acordó la suspensión de la ejecutividad de la resolución objeto de revisión de oficio.

La mercantil Simar Mantenimientos S.L, acusó recibo de la notificación telemática de ambas resoluciones, los días 18 y 29 de octubre de 2024 (documento 22).

No ofrece dudas la competencia de los secretarios generales técnicos para iniciar y tramitar los procedimientos administrativos de la consejería correspondiente, ex. artículo 46.4 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 37.v) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (B.O.C.M. de 7 de septiembre).

No obstante, debemos precisar que la resolución que ponga fin al presente procedimiento deberá adoptarse como una Orden de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, que es el órgano competente a tenor de lo establecido en el artículo 53.4 b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En su aspecto temporal, a la vista de la fecha de incoación del procedimiento, no cabe duda que a la fecha de emisión del presente dictamen el procedimiento no habría caducado, conforme a lo preceptuado en el citado artículo 106.5 de la LPAC.

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). Entre tales actuaciones instructoras se incluyen, por ejemplo, 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 que ahora examinamos constan incorporados todos los documentos emitidos con ocasión de la tramitación del precedente, que se declaró caducado; habiendo acordado formalmente la conservación de todos los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad.

Así, por esa vía se ha adicionado el previo escrito de solicitud, efectuado por la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo a la Secretaría General Técnica de la consejería, de fecha 22 de junio de 2023 y el informe técnico del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo de 5 de junio de 2022, que establecen detenidamente los incumplimientos de la normativa aplicable que motivan la revisión de oficio propuesta, en sentido coincidente con la propuesta de resolución iniciadora del procedimiento.

Seguidamente se ha concedido un trámite de audiencia a la mercantil durante el cual la interesada podría alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes en defensa de sus intereses en el procedimiento, de conformidad con las previsiones del artículo 82 de la LPAC.

No consta que la interesada haya efectuado alegaciones.

Tampoco se ha elaborado la pertinente propuesta de resolución, como debiera haber ocurrido, pues ese sería el documento a analizar por esta Comisión Jurídica Asesor.

En efecto, como ya hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes (así nuestro Dictamen 191/16, de 9 de junio y el Dictamen 327/17, de 3 de agosto, entre otros) la propuesta de resolución “*ha de recoger motivadamente la posición de la Administración una vez tramitado el procedimiento con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración y contrastarla con la oposición del contratista que motiva la remisión para dictamen. Además, se ha de recordar la necesidad de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos -artículo 35.1.a) de la LPAC-, lo que hace conveniente incluir en la resolución que en su día sea dictada (se supone que también en su propuesta) para culminar el procedimiento toda la fundamentación fáctica y jurídica de la misma, evitando abusar innecesariamente de la motivación in aliunde que, en cualquier caso, stricto sensu requeriría de la cita de aquellos documentos que le sirvan de sostén*”.

El conocimiento de la postura final de la Administración consultante a través de la propuesta de resolución resulta relevante toda vez que el órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa.

A mayor abundamiento, la elaboración de la propuesta no debiera haber planteado problemas técnicos, puesto que en el Dictamen 96/24, de 21 de febrero, se dieron pautas para su elaboración, recalmando la necesidad de que fuera completa, al precisar el desarrollo de la tramitación de este procedimiento y- lógicamente- del precedente,

puesto que se salvan sus trámites no afectados por la caducidad, según ya se indicó.

Sea como fuere, por razones de agilidad procedural, a la vista del farragoso devenir de la tramitación del procedimiento, no consideramos necesaria la retroacción del procedimiento para la formulación de la propuesta de resolución toda vez que el acuerdo de inicio del procedimiento recoge de manera clara los hechos relevantes y la fundamentación legal de las causas de resolución, así como los efectos de dicha resolución, habiendo quedado además contestadas las alegaciones de la empresa contratista por el informe del vicesecretario municipal. Se recuerda, no obstante, que la resolución finalizadora deberá efectuarse a través de una Orden de la consejera de consejera de Economía, Hacienda y Empleo, según ya se argumentó y la indicación del supuesto de nulidad radical previsto en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en coherencia con la resolución iniciadora del procedimiento, que establece que *“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: [...] f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

A la vista de lo expuesto y, a reserva de elaborar debidamente la propuesta de resolución, relatando el procedimiento desarrollado en su totalidad y, lógicamente, de cumplimentar el trámite que ahora nos ocupa, preceptivo y habilitante de la efectiva revisión pretendida, el procedimiento desarrollado resulta ajustado a derecho.

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 62.1º 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”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (Dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, 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, 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 n.º 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 procedural 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”.

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 la Resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto

Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, por la que se aprobó el plan de trabajo con amianto presentado por SIMAR MANTENIMIENTO, S.L., a tenor de los datos que obran en el expediente, no fue recurrido en alzada, por lo que ha puesto fin a la vía administrativa, sin que tampoco haya sido objeto de impugnación judicial.

Como es sabido, los vicios por los que se puede declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos se enumeran en el artículo 47.1 de la LPAC, entre los que se recoge en su apartado f), *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

La cuestión, en este supuesto, radica en determinar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, circunstancia esta que no es posible establecer a priori y para todos los supuestos, sino que habrá de observarse de manera individual y de forma restrictiva para cada supuesto, limitándolos a los casos en los que se apreciara en el sujeto -de forma patente- la ausencia de las condiciones realmente esenciales para la adquisición del derecho (así, nuestro dictamen 167/17, de 27 de abril).

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 47.1.f) cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico, aunque tal requisito se exija para la validez del acto que determine la adquisición de la facultad o derecho, porque para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial -bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto de acuerdo con la norma concretamente aplicable-, y de otro, el acto viciado de nulidad ha de constituir el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos

que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente.

Centrándonos en el supuesto que nos ocupa, se pretende revisar la Resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, por la que se aprobó el plan de trabajo con amianto presentado por SIMAR MANTENIMIENTO, S.L, por resultar contrario a lo requerido al efecto por el Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto.

El indicado real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.7.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, así como de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a y mediante el mismo se incorpora al derecho español la Directiva 2003/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de marzo de 2003, por la que se modificó la Directiva 83/477/CEE, del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.

Según se argumenta cumplidamente en el informe que dio lugar a la incoación del procedimiento de revisión de oficio y se recogió en el acuerdo de inicio del procedimiento, además de tenerse por acreditado en la propuesta de resolución; el plan de trabajo con amianto presentado por SIMAR MANTENIMIENTO, S.L. incurre en diversos incumplimientos del Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto. En concreto, se observó la contravención los requerimientos correspondientes a las letras b), e), f) y m), del artículo 11.2 de la norma indicada, según se detalló con anterioridad.

El indicado artículo 11 del RD 398/2006, de 31 de marzo, dispone que antes del comienzo de cada trabajo con riesgo de exposición al amianto incluido en el ámbito de aplicación de ese real decreto, el empresario interesado en acometerlo deberá elaborar un plan de trabajo, que habrá de ser aprobado por la autoridad laboral correspondiente al lugar de trabajo en el que vayan a realizarse tales actividades, siempre que dicho documento se atenga a las previsiones de la norma. Así, que dicho documento deberá tener un contenido necesario, que prevea:

- a) que el amianto o los materiales que lo contengan sean eliminados antes de aplicar las técnicas de demolición, salvo en el caso de que dicha eliminación cause un riesgo aún mayor a los trabajadores que si el amianto o los materiales que contengan amianto se dejaran *in situ*;
- b) que, una vez que se hayan terminado las obras de demolición o de retirada del amianto, será necesario asegurarse de que no existen riesgos debidos a la exposición al amianto en el lugar de trabajo.

Además, según reclama el segundo párrafo del mismo artículo, el plan de trabajo deberá prever las medidas que, de acuerdo con lo previsto en la norma, sean necesarias para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores que vayan a llevar a cabo estas operaciones y, por eso, deberá especificar hasta 12 indicaciones que se concretan, con todo detalle en ese precepto.

En el caso analizado en este dictamen, el plan presentado a la autoridad laboral madrileña, que se probó indebidamente, contravenía los requerimientos correspondientes a las letras b), e), f) y m), del artículo 11.2 del RD 398/2006, de 31 de marzo, resultando por ello ilegal su aprobación y, por ende, cualquier posibilidad de actuación de la empresa en trabajos con riesgo de exposición al amianto.

De lo dicho, se colige sin dificultad que la Resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, por la que se aprobó el plan de trabajo con amianto presentado por SIMAR MANTENIMIENTO, S.L., es nula de pleno derecho, en aplicación del artículo 47.1 f) de la LPAC, al carecer el peticionario de diversos requisitos esenciales para la adquisición de ese derecho.

Por último, una vez sentada la conclusión favorable a la apreciación de la existencia de nulidad, en los términos que se han indicado, es preciso valorar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 110 de la LPAC, consideradas como límite a la revisión de oficio: *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

En el presente supuesto, entendemos que no ha transcurrido un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga que su ejercicio sea contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

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

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio Resolución de 8 de junio de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Gerencia del Instituto Regional de

Seguridad y Salud en el Trabajo, por la que se aprobó el plan de trabajo con amianto presentado por SIMAR MANTENIMIENTO, S.L., cuya resolución deberá atenerse a las indicaciones de la consideración de derecho segunda,

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, 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 12 de diciembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 785/24

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid