

Dictamen n.º: **324/26**  
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **03.06.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el expediente de revisión de oficio promovido por Dña. .... (la trabajadora, en lo sucesivo) contra la Resolución de 23 de enero de 2026, de la Viceconsejería de Empleo, por la que se acuerda la estimación del recurso de alzada RA ...../25, anulando la Resolución de 12 de mayo de 2025 de la Dirección General de Trabajo, que acordaba la confirmación del acta e imponía una sanción en el procedimiento ...../24, a la empresa ..... (en adelante, la empresa).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 23 de abril de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 268/26, 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, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.<sup>a</sup> del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

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

1.-El 18 de noviembre de 2024 la Inspección de Trabajo extiende acta de infracción a la empresa indicada en el encabezamiento de este dictamen, en la que consta: *«Los actos del empresario que fueren contrarios al respeto de la intimidad y consideración debida a la dignidad de los trabajadores» se tipifica y califica como infracción en materia de relaciones laborales MUY GRAVE en el artículo 8.11 (en relación con su artículo 5.1) del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE del 8), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, proponiéndose la imposición de una sanción en el tramo inferior de su grado MÍNIMO, a tenor de lo dispuesto en los artículos 39.1 y 6, y 40.1 c) del mismo texto legal, es decir, por un importe de 7.501 euros».*

Asimismo, concede a la empresa el plazo de quince días para presentar alegaciones ante el órgano instructor del expediente, el director general de Trabajo de la Comunidad de Madrid.

Esta acta es notificada a la empresa el 22 de noviembre de 2024 y se recibe en la Sección de Sanciones de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda el día 2 de diciembre de 2024.

El 17 de diciembre de 2024 la empresa formula alegaciones y aporta documentación justificativa, previa solicitud de remisión del acta, formulada el día anterior, con envío de la misma el 4 de marzo de 2025.

El 16 de enero de 2025 comparece la trabajadora como interesada ante la Dirección General de Trabajo en su propio nombre, y, conforme a su solicitud, *“se pone a la vista y se le entrega la documentación obrante en el expediente sancionador derivado del expediente Acta de Infracción n.º .../2024, de la empresa ... de acuerdo con lo previsto en el art. 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Solicita y se le entrega copia de: -Acreditación como interesado. -Acta de Infracción. - Escrito alegaciones de la empresa”*.

En el escrito del Área de Regulación y Sanciones denominado *“acreditación como interesado”* consta:

*“En contestación a su solicitud, de fecha 16 de enero de 2024, en el que solicita la acreditación como interesado en el procedimiento sancionador, con número de expediente .../2024 contra la empresa..., se le comunica que:*

*1. En virtud de la documentación aportada se le considera acreditado como interesado en el procedimiento administrativo sancionador al margen referenciado que se encuentra pendiente de resolución y, en el momento en que se dicte, desde esta Dirección General, la misma será notificada a los interesados, conforme al Real Decreto 928/1998, de 14 mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.*

*2. Como interesado, podrá acceder al expediente y obtener copia del mismo mediante comparecencia en el Servicio de Sanciones de esta Dirección General, sito en la calle Princesa 5 de Madrid, acreditando suficientemente su identidad y, en su caso, la representación, cualquier día laborable, de lunes a viernes, de 9:00 a 14:00 horas”.*

El 12 de febrero de 2025 la Dirección General de Trabajo solicita informe preceptivo al inspector de trabajo actuante en relación con el escrito de alegaciones formulado por la empresa que, emitido el 17 de febrero de 2025, se registra en el Servicio de Sanciones el siguiente día 19.

El 24 de febrero de 2025 se concede el trámite de audiencia a la empresa.

El 3 de marzo de 2025 la trabajadora comparece de nuevo en la sede de la Dirección General de Trabajo. Solicita y se le entrega copia del informe de la Inspección de Trabajo de acuerdo con lo previsto en el art. 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El 6 de marzo de 2025 la empresa formula alegaciones en contra de las efectuadas en el informe ampliatorio de la Inspección de Trabajo.

Mediante comparecencia, el 29 de abril de 2025, se entrega a la interesada copia del acta de infracción y de las segundas alegaciones de la empresa.

Por Resolución 12 de mayo de 2025 de la Dirección General de Trabajo se acuerda:

*“CONFIRMAR el acta promotora del presente expediente sancionador, con imposición a la empresa ... de una sanción en cuantía de SIETE MIL QUINIENTOS UN EUROS (7.501,00 €.), por la*

*comisión de las siguientes infracciones:*

*1ª MUY GRAVE MINIMO 7.501,00 Eur. art. 8.11. del R.D.L 5/2000*

*Se trata de una infracción por incumplimiento de la normativa en materia de relaciones laborales individuales y colectivas, tipificada y calificada como muy grave en el artículo 8.11 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, en grado mínimo.*

*Notifíquese esta Resolución al interesado, pudiendo interponerse contra la misma RECURSO DE ALZADA ante la VICECONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y EMPLEO DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO DE LA COMUNIDAD DE MADRID, de acuerdo con los artículos 112, 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el artículo 54 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (BOE de 8 de agosto de 2000), en el plazo de un mes, y contándose desde el día siguiente de esta notificación, prorrogándose al primer día hábil siguiente cuando el último sea inhábil”.*

Esta resolución se notifica a la empresa el día 14 de mayo de 2025.

El 23 de mayo de 2025, se pone a disposición de la trabajadora en la sede electrónica, la siguiente comunicación:

*“En cumplimiento de lo previsto en el art. 21.5 del Real Decreto, de 14 de mayo, se remite una copia de la Resolución recaída en el expediente .../2024, que se tramitó contra la empresa ... para conocimiento de la misma por el trabajador afectado o, en su caso, por parte de sus derechohabientes”.*

2.- El día 5 de junio de 2025 la empresa sancionada interpone recurso de alzada contra Resolución de 12 de mayo de 2025.

Mediante escrito de fecha 14 de octubre de 2025 del Área de Recursos y Empleo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo se solicita al Área de Relaciones Laborales (sanciones) informe y copia completa del expediente relativo al recurrente.

El 31 de octubre de 2025 la trabajadora presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, destinado a la Viceconsejería de Economía y Empleo, un formulario de solicitud en el que expone que se ha dictado resolución que confirma el acta de infracción, que identifica, que ha tenido conocimiento de que la empresa ha interpuesto recurso de alzada el 4 de junio de 2025 y solicita:

*“1.º Que se me reconozca formalmente la condición de parte interesada en el procedimiento correspondiente al recurso de alzada interpuesto por .... el 4 de junio de 2025 contra la Resolución de 12 de mayo de 2025 de la Dirección General de Trabajo por la que se confirma el acta de infracción nº ....*

*2.º Que se me informe del estado de tramitación del citado recurso de alzada, facilitándome acceso al expediente administrativo completo, en especial copia del escrito de interposición y de los documentos presentados por la empresa recurrente.*

*3.º Que se me notifique cualquier resolución o actuación que se dicte en el marco del citado procedimiento”.*

El 13 de noviembre de 2025 la directora general de Trabajo *“informa desfavorablemente la eventual estimación del recurso de alzada...estimándose procedente la confirmación de la resolución recurrida”.*

El 8 de enero de 2026 la trabajadora registra un formulario de comunicación telemática dirigida a la Sección de Sanciones en el que manifiesta:

*“Necesito por favor que me informen sobre el recurso de alzada interpuesto por mi empresa me encuentro en una situación personal muy delicada llevo más de cuatro meses intentando obtener información sin éxito”.*

El 9 de enero de 2026 se recibe dicha solicitud en la Sección de Sanciones.

El 14 de enero de 2026 la trabajadora registra otro formulario en el que indica:

*“Disculpen mi insistencia, pero en relación con el recurso de alzada interpuesto por la empresa en el expediente .../2024, no he recibido comunicación ni notificación alguna sobre su resolución.*

*Dado que actualmente me encuentro pendiente de juicio, y que el contenido de dicha resolución resulta especialmente relevante y determinante para la defensa de mis derechos, les agradecería que, en la medida de lo posible, me indicaran el estado de tramitación del recurso y el plazo aproximado previsto para su resolución.*

*(...)”.*

Mediante escrito de fecha 20 de enero de 2026, notificado ese mismo día, la jefa de Área de Recursos de Empleo contesta a la trabajadora en los siguientes términos:

*“Con fecha 15 de enero de 2026, ha tenido entrada, en la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo la solicitud de información sobre el estado del recurso de alzada*

*interpuesto frente al expediente sancionador .../2024 presentada por D<sup>a</sup> (trabajadora). Si bien no tiene la condición de parte en el procedimiento de revisión, acredita interés suficiente al justificar que la resolución de este procedimiento puede afectar a sus intereses en el procedimiento judicial que la solicitante sigue contra la empresa sancionada en el Juzgado de lo Social por lo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.b) y en relación con el artículo 53.1. ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se accede a lo solicitado, y en razón de ello se le informa:*

*El recurso tiene número de procedimiento RA .../25. El expediente e informe llegó al Área de Recursos de Empleo, competente para la tramitación de este expediente de revisión, el día 13 de noviembre de 2025.*

*Actualmente se encuentra en fase de elaboración de resolución y firma, sin que se pueda indicar una fecha aproximada de finalización del expediente de recurso”.*

Mediante Resolución de la viceconsejera de Economía y Empleo de 23 de enero de 2026 se estima el recurso de alzada contra la Resolución de 12 de mayo de 2025 de la Dirección General de Trabajo, adoptada en el procedimiento sancionador .../24, que, en consecuencia, se anula, por no quedar acreditado que la actuación de la empresa constituya la infracción tipificada en el artículo 8.11 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en los términos del fundamento de derecho tercero.

El 27 de enero de 2026 se notifica a la trabajadora lo siguiente:

*“Como complemento a la información facilitada con fecha 20 de enero de 2026, se le comunica que el último trámite realizado ha sido la emisión de la resolución del procedimiento de revisión número RA*

*.../25, de fecha 23 de enero de 2026, estimatoria del recurso de alzada interpuesto, con el siguiente resuelvo:*

*Estimar el recurso de alzada interpuesto el 4 de junio de 2025 por doña ..., en nombre y representación de ..., contra la Resolución de 12 de mayo de 2025, de la Dirección General de Trabajo, adoptada en el procedimiento sancionador .../24, que, en consecuencia, se anula, por no quedar acreditado que la actuación de la empresa constituya la infracción tipificada en el artículo 8.11 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en los términos del fundamento de derecho tercero”.*

El día 30 de enero de 2026 se notifica a la empresa la resolución estimatoria del recurso de alzada y el 23 de mayo de 2026 se remite copia de la resolución a la trabajadora: *“En cumplimiento de lo previsto en el art. 21.5 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, se remite una copia de la Resolución recaída en el expediente .../2024, que se tramitó contra la empresa .... para conocimiento de la misma por el trabajador afectado o, en su caso, por parte de sus derechohabientes”.*

**TERCERO.-** El 17 de febrero de 2026 la trabajadora presenta en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo una solicitud de revisión de oficio, en la que expone que el 4 de febrero de 2026 se le ha notificado la resolución por la que se resuelve el recurso de alzada y considera que adolece de motivos de nulidad de pleno derecho, por lo que insta la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio ex artículo 106 de la LPAC, fundado en los motivos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 47.1 a) y e) de la LPAC.

Argumenta que durante la tramitación del recurso de alzada no se le concedió el preceptivo trámite de audiencia pese a que ostentaba plenamente la condición de interesada en el procedimiento sancionador al ser, además de la denunciante, la trabajadora objeto de dicho

expediente, y ostentar por ello un evidente interés legítimo en que se depurasen las infracciones laborales denunciadas que se estaban cometiendo contra su persona en el ámbito profesional con la argumentación que posteriormente analizaremos.

El 12 de marzo de 2026 de 2026 se notifica a la empresa el trámite de audiencia y el día 24 presenta un escrito en el que se opone a la revisión de oficio interesada por resultar improcedente al no concurrir los supuestos de nulidad previstos en el artículo 47.1 a) y e) de la LPAC.

Consta en el expediente la propuesta de orden por la que se resuelve desestimar la solicitud de revisión de oficio.

Con fecha 16 de marzo de 2026, la consejera de Economía, Hacienda y Empleo solicita a este órgano consultivo la emisión de dictamen preceptivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece que *“deberá ser consultada 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 de este precepto, el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior está legitimado para recabar dictamen, tal y como preceptúa el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El artículo 106 de la LPAC 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, se trata de un procedimiento iniciado a instancia de parte, el día 17 de febrero de 2026, por lo que a la fecha de emisión del presente dictamen no ha transcurrido el plazo de seis meses para que pueda entenderse desestimado por silencio administrativo.

La competencia para iniciar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio corresponde a la Secretaría General Técnica de la citada consejería, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983), en relación con el artículo 37 w) 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, sin perjuicio de que la competencia para resolver el procedimiento la ostente la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 53.4 b) de la Ley 1/1983 y el artículo 106 de la LPAC, en relación con el artículo 1.1 del Decreto 230/2023.

Las normas generales del procedimiento 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.

El procedimiento se inicia con la solicitud de la interesada de la que se da traslado, mediante la concesión del trámite de audiencia, a la empresa afectada -notificado el 12 de marzo de 2026-, pues, como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPAC, se impone la audiencia de

los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Finalmente, se ha dictado la propuesta de orden, en la que se analizan los hechos y, tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone desestimar la solicitud de revisión de oficio.

**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 señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2025 (recurso 6456/2022):

*“...la revisión de oficio constituye una potestad pública excepcional, prevista por el Legislador como una proyección de la potestad de autotutela administrativa (entre otras, STS de 15 de junio de 2011, rec. 3187/2007) en tanto permite a las Administraciones Públicas enervar el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos - non licet venire contra factum proprium-, así como el principio de irrevocabilidad de los actos favorables a los interesados”.*

Esta Comisión Jurídica Asesora (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, 244/25 de 8 de mayo y 220/26, de 22 de abril, 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.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2025 (recurso 2392/2023), con cita de la Jurisprudencia del Alto Tribunal, señala:

*«Igualmente nos hemos pronunciado sobre el carácter restrictivo de esta vía procedimental; así en la STS 225/2017, de 10 de febrero (RC 7/2015), citando anteriores SSTS de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006, y, fundamentalmente, las de 18 de diciembre de 2007 y 8 de abril de 2008, señalamos:*

*“... 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 inatacabilidad 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”».*

**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, si bien, 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, la Resolución de 23 de enero de 2026, de la Viceconsejería de Empleo, por la que se acuerda estimar el recurso de alzada RA .../25, anulando la resolución de 12 de mayo de 2025 de la Dirección General de Trabajo, que acordaba la confirmación del acta e imponía una sanción en el procedimiento .../24, a la empresa, pone fin a la vía administrativa (artículo 23.1 del RD 928/1998) y no consta en el expediente que haya sido recurrida en vía judicial.

La interesada invoca las causas de nulidad contempladas en los apartados a) y e) del artículo 47.1 de la LPAC.

En relación con el artículo 47.1.a) de la LPAC, considera que se ha infringido el principio de transparencia recogido en el artículo 3.1.c) de la LRJSP, y en el artículo 3.1.k) LPAC (ha de ser de la LRJSP) que exige que los procedimientos administrativos se tramiten de forma abierta, accesible y con pleno conocimiento para los ciudadanos, y, con mayor rigor aún para quienes ostentan la condición de interesados, garantizando que aquellos cuyos derechos e intereses legítimos puedan resultar afectados sean informados, escuchados y puedan participar efectivamente en el procedimiento. Afirma que el principio de transparencia es una manifestación directa e inmediata de las garantías derivadas del artículo 24 de la Constitución pues nadie puede defenderse de aquello que desconoce, y que su vulneración comporta igualmente la lesión de dichos derechos fundamentales, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1990 según la cual: *“El trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista, y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo de disponer de medios en la defensa de derechos de los administrados”*.

Por otra parte, asevera que concurre la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la LPAC pues en la tramitación del procedimiento del recurso de alzada se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido al omitirse el preceptivo trámite de audiencia pues el derecho del interesado a formular alegaciones se encuentra expresamente recogido en el artículo 53 de la LPAC, “*Garantías del procedimiento*”, lo que evidencia su carácter esencial y no meramente accesorio dentro del procedimiento. Del mismo modo, el derecho a la audiencia del artículo 82 LPAC, dentro de los preceptos específicos relativos a la tramitación del procedimiento, reviste idéntica naturaleza esencial, por lo que la omisión de estos trámites, que integran elementos estructurales del procedimiento y no simples formalidades, confirma que la resolución cuestionada ha sido dictada prescindiendo de normas esenciales del procedimiento legalmente establecido.

Procede pues analizar si concurren las causas de nulidad invocadas.

En virtud de lo dispuesto en la letra a) del artículo 47.1 de la LPAC, son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, esto es, los contemplados en los artículos 14 a 29 de la Constitución Española, además de la objeción de conciencia del artículo 30. Como ya dijimos en nuestro Dictamen 249/21, de 25 de mayo, tal supuesto de nulidad se explica y justifica por la posición relevante que en el ordenamiento jurídico ocupan los derechos fundamentales, de modo que la especial protección que se confiere a estos derechos, constituye un límite a la válida actuación de las Administraciones Públicas.

El Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real

Decreto 928/1998, de 14 de mayo (en adelante, RD 928/1998) regula en su artículo 9 las formas de iniciación del procedimiento y en su apartado 3 dispone:

*“El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación.*

*El denunciante tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto, únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora. (...).*

*En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (...).”*

Respecto al concepto de interesado, el artículo 4 de la LPAC establece:

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

*a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

*b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

*c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.*

Hemos de partir del hecho cierto, indubitado y acreditado por la documentación que obra en el expediente, de que a la trabajadora se le reconoció la condición de interesada en el procedimiento administrativo iniciado de oficio contra la empresa y que, en virtud de dicho reconocimiento, se le dio traslado de la documentación que fue solicitando a lo largo de su tramitación y se le notificó la resolución que recayó en el mismo, aspecto reconocido por la trabajadora y que no es objeto de controversia.

Respecto a la notificación de la resolución del procedimiento, el artículo 21.1 del RD 928/1998 establece:

*“Las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores por infracciones de orden social serán notificadas a los interesados, advirtiéndoles de los recursos que correspondan contra ellas, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos. Cuando el sujeto infractor hubiese hecho efectivo el pago de la sanción con carácter previo a la resolución, se le indicará la imposibilidad de interponer cualquier recurso o acción en vía administrativa contra la resolución. Asimismo, se remitirá copia del acto al funcionario que hubiere promovido el expediente”.*

Contra la resolución que puso fin al procedimiento sancionador, la empresa sancionada interpuso recurso de alzada.

El artículo 23 del RD 928/1998 regula el recurso de alzada contra las resoluciones previstas en el capítulo anterior, en el plazo de un mes ante el órgano superior competente por razón de la materia, cuya resolución agotará la vía administrativa, determina en qué casos no se podrá interponer y los órganos competentes. Asimismo:

*“2. En lo no regulado por el apartado anterior, el recurso de alzada se regirá por lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado y quedará expedita la vía jurisdiccional”.*

Por tanto, en todo lo no previsto en este precepto, debemos atenernos a la regulación del recurso de alzada -artículos 121 (objeto) y 122 (plazo) de la LPAC- si bien, asimismo, debemos tener en cuenta los principios generales que sobre los recursos administrativos se contienen en los artículos 112 a 120 de esta ley.

Así, el artículo 118 de la LPAC, bajo la rúbrica: “*Audiencia de los interesados*” dispone:

*“1. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes.*

*No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.*

*2. Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.*

*3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada”.*

En el presente supuesto, el 31 de octubre de 2025 la trabajadora solicitó expresamente que se le reconociera como interesada en el recurso de alzada sin que dicha solicitud fuera atendida y, posteriormente, en respuesta a dos nuevas solicitudes que formuló interesándose por la tramitación del recuso, se le comunicó el estado en que se encontraba y la resolución que le puso fin.

Lo cierto es que el artículo 118 de la LPAC prevé el trámite de audiencia a los interesados en el recurso de alzada para que formulen alegaciones, trámite que no ha sido concedido a la trabajadora.

Todo lo señalado hasta el momento ha de ponerse en relación con el segundo de los motivos de nulidad que invoca la interesada, el previsto en el apartado e) del artículo 47.1 de la LPAC, según el cual,

El artículo 47.1 e) de la LPAC se refiere a *“los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido ...”*.

En este sentido, debemos tener en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 364/2025, de 24 de abril:

*«En relación con la causa de nulidad de la letra e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, este Alto Cuerpo Consultivo ha señalado (entre otros, dictámenes números 173/2008, de 30 de abril, y 1.365/2008, de 13 de noviembre o, más recientemente, dictámenes números 575/2022, de 9 de junio, o 1.562/2022, de 24 de noviembre) que, para que sea aplicable, "es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la*

*conurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad", que se trate de "omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencia del procedimiento", que "no existan los engarces formales necesarios en el iter administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final", que se haya producido una omisión de "hitos esenciales" del procedimiento o que se haya seguido un procedimiento completamente opuesto al correcto. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 15 de marzo de 2005), que además ha exigido que la omisión procedimental sea "clara, manifiesta y ostensible" y que se ponderen, en cada caso, las consecuencias que la omisión haya producido a la parte interesada, la falta de defensa que le haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido».*

Si aplicamos la anterior doctrina al caso que nos ocupa, el recurso de alzada se ha tramitado de acuerdo con lo dispuesto en el RD 928/1998 y en la LPAC habiéndose omitido únicamente un trámite: el de audiencia a la interesada.

Ahora bien, no toda omisión de este trámite de audiencia supone la concurrencia de los motivos de nulidad previstos en las letras a) y e) del artículo 47.1 de la LPAC, tal y como expresamente resulta de lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2012 (recurso 3697/2011) que señala:

*«...el eventual incumplimiento del trámite de audiencia por sí solo no permite la revisión de oficio de los actos nulos que contempla el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones*

*Públicas. Este precepto exige la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 62.1 de la misma Ley, y la sola infracción del derecho de audiencia en la tramitación de un recurso, en el procedimiento de concesión de una marca en el que el recurrente intervino en una fase anterior, no es determinante por sí sola de nulidad, sino en su caso, de la consecuencia de anulabilidad contemplada en el artículo 63.2. Por tanto, no constituye un cauce adecuado la revisión de oficio ex artículo 102 de la Ley 30/1992, y ello por cuanto la falta de traslado del recurso de alzada era susceptible de combatirse mediante los recursos ordinarios procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento, cuyo plazo debe contarse desde que el interesado tuvo conocimiento de la misma si la notificación, como afirma, resultó inexistente. (...).*

*La Sentencia de 16 de marzo de 2005 (RC 2796/2001), se pronuncia en términos que, por su claridad, merecen ser reproducidos textualmente al dar cumplida respuesta a la expresada cuestión:*

*“Así, ninguna de las causas de nulidad contempladas en el artículo 62 de la Ley 30/1992, (...) resulta aplicable a la simple falta del trámite de audiencia. No lo es la prevista en la letra a), según la cual son nulos de pleno derecho aquellos actos que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, porque el derecho a la defensa sólo constituye un derecho susceptible de dicho remedio constitucional en el marco de un procedimiento sancionador, por la aplicación al mismo, aún con cierta flexibilidad-, de las garantías propias del proceso penal, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo; fuera de ese ámbito sancionador, la falta del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo e incluso la misma indefensión, si se produce, podrán originar las consecuencias*

*que el ordenamiento jurídico prevea, pero no afectan a un derecho fundamental o libertad pública susceptible de amparo constitucional.*

*(...)*

*Por otra parte, la falta de un trámite como el de audiencia, por esencial que pueda reputarse, no supone por sí misma que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (STS de 13 de octubre de 2000 -recurso de casación 5.697/1995-), que puede subsistir aun faltando la sin duda decisiva audiencia del interesado, por lo que tampoco le afecta, en principio, la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra e) del art. 62 LRJ-PAC. Por otra parte, es claro que a la ausencia del trámite de audiencia le es de aplicación de manera muy directa la previsión del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 30/1992, que establece la anulabilidad de un acto administrativo por defecto de forma cuando éste de lugar a la indefensión del interesado. Y, precisamente, si es esencial el trámite de audiencia, es porque su falta podría determinar que se produjese la efectiva indefensión del afectado. Ahora bien, esa indefensión no equivale a la propia falta del trámite, sino que ha de ser real y efectiva, esto es, para que exista indefensión determinante de la anulabilidad del acto es preciso que el afectado se haya visto imposibilitado de aducir en apoyo de sus intereses cuantas razones de hecho y de derecho pueda considerar pertinentes para ello”.*

*De modo que, aun admitiendo a efectos hipotéticos la infracción que imputa a la Sala de instancia el recurrente y aceptando la falta de prueba de la realización del trámite de audiencia y, por tanto, su omisión, la inadmisión de la solicitud de revisión resultaba procedente por no fundarse en ninguna de las causas de nulidad del mencionado artículo 62».*

En este sentido, podemos traer a colación la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de junio de 2017 (recurso 419/2016) que afirma:

*«Pese a ello, el defecto o la falta de notificación a la representación de los trabajadores de las actas de liquidación de cuotas no puede producir en el caso presente el efecto de nulidad de pleno derecho de la Resolución recurrida que propugna el recurrente.*

*El Tribunal Supremo, en su sentencia de 13 de junio de 1995, rechaza para un caso si no igual, sí con las identidades suficientes que permiten aplicar su doctrina al que nos ocupa, que la falta de notificación a los trabajadores comprendidos en el acta de liquidación de las cuotas de la Seguridad Social sea causa de nulidad de pleno derecho (art 62 LRJAPPAC), pudiendo serlo de anulabilidad (art 63 LRJAPPAC) sin que pueda ser invocada por la empresa sino en su caso por los trabajadores en su condición de afectados por la infracción.*

*En el mismo sentido el Tribunal Supremo tiene declarado, entre muchas otras en Sentencia de 25/05/2017 (Sala de lo Contencioso Sección tercera) que, "...la omisión del trámite de audiencia en procedimientos no sancionadores no constituye en sí misma o por sí sola ninguna de las dos causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras a ) y e) del número 1 del artículo 62 de la Ley 30/1992, sino que queda regida por la previsión del número 2 del artículo 63 de la misma Ley, de suerte que sólo determinará la anulabilidad del acto dictado en el procedimiento en que se omitió si dio lugar a una indefensión real y efectiva del interesado".*

*Y más concretamente en la de 11 de julio de 2003, (RC 7983/1999) se expresa lo siguiente: "podido alegarse o acreditarse. En definitiva, los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un*

*concepto material, que no surge de la sola omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación y prueba y, en suma, de defensas de los propios derechos e intereses”.*

*Pues bien, ello es lo que entendemos acontece en el caso presente, en que no nos encontramos en un procedimiento sancionador (ya que la sanción impuesta únicamente afecta a la empresa) sino de liquidación de cuotas (a ellas únicamente va también referido el art 33.1 del RD 928/98 citado como infringido por la recurrente) y la indefensión invocada por la recurrente es meramente formal».*

En consecuencia, en el presente supuesto, teniendo en cuenta que la trabajadora no es parte en el procedimiento sancionador, ya que no es sujeto responsable de la infracción -condición que concurriría en el empresario, en su caso-, al no tener este procedimiento el carácter de sancionador para la misma, la ausencia del trámite de audiencia a la interesada en el recurso de alzada podría determinar la anulabilidad de la resolución, pero no su nulidad de pleno derecho por las causas del artículo 47.1 a) y e) de la LPAC, lo que determina la improcedencia de la revisión de oficio solicitada.

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

## **CONCLUSIÓN**

No procede la revisión de oficio de la Resolución de 23 de enero de 2026, de la Viceconsejería de Empleo, por la que se acuerda la

estimación del recurso de alzada RA .../25, anulando la Resolución de 12 de mayo de 2025 de la Dirección General de Trabajo, que acordaba la confirmación del acta e imponía una sanción en el procedimiento .../24, a la empresa .....

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 3 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 324/26

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid