

Dictamen n.º: **484/25**  
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **01.10.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 1 de octubre de 2025, 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, relativa a la revisión de oficio de la Resolución de 1 de junio de 2020, de la Dirección General de Trabajo dictada en el expediente 09-ST-04879.7/2019, por la que se acuerda la confirmación del acta de infracción 04879/2019 (I-28-2019-0004879.00) con imposición a la empresa MISIÓN IMPOSIBLE, R.P. S.L, de una sanción por importe de 30.000 euros.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - El 5 de agosto de 2025 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, a la letrada vocal Dña. M<sup>a</sup> del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, 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 1 de octubre de 2025.

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

1.- El día 17 de octubre de 2019, la inspectora de Trabajo y Seguridad Social suscribe acta de infracción 04879/2019 (I-28-2019-0004879.00), en materia de relaciones laborales a la empresa MISIÓN IMPOSIBLE RP, S.L. En los datos de la empresa figura que tiene su domicilio en la calle Alcalá nº 87 de Madrid.

Sin embargo, en las actuaciones inspectoras se refleja que:

*“Con fecha 9 de mayo de 2019 las 10'30 horas, se efectúa la oportuna visita inspectora al centro de trabajo de la empresa MISIÓN IMPOSIBLE R.P. S.L, sito en C/ Lagasca nº 70 de Madrid.*

*En fecha 28 de mayo de 2019, tras el requerimiento entregado con ocasión de la referida visita, comparecen en estas dependencias la Administradora de aquella, D<sup>a</sup>..., la trabajadora D<sup>a</sup>...; el objeto de la comparecencia es corroborar las comprobaciones efectuadas con ocasión de la visita inspectora, así como recabar la documentación requerida mediante correo electrónico de fecha 13 de mayo de 2019...”.*

La inspectora considera perfectamente acreditado, como resultado del relato de hechos, el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.2. e) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre, por la constatación de una conducta imputable a la empresa MISIÓN IMPOSIBLE R.P. S.L contraria a la consideración debida a la dignidad de sus trabajadores que, de los hechos relatados, constituyen

una infracción laboral en materia de relaciones laborales individuales conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 del texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, tipificada y calificada como muy grave en el artículo 8.11 de esta norma, en su grado medio, proponiendo al sanción de 30.000 euros.

En esta acta también se hace constar que:

*“Por ser materia de competencia de la Comunidad Autónoma, por razón de su cuantía, asumirá el/la Director/a General de Trabajo adscrito a dicha Administración, la resolución del expediente administrativo sancionador, conforme al artículo 14 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, la Disposición Adicional del Decreto 51/1995, de 25 de mayo, por el que se adscriben competencias, funciones y servicios estatales en materia de trabajo, la Disposición Adicional Quinta de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y el artículo 4 del Real Decreto 928/1998 de 14 de mayo (B.O.E. de 3 de Junio de 1998)”.*

Y, advierte a la empresa que, en el supuesto de no formalizarse escrito de alegaciones, el acta de infracción podrá ser considerada propuesta de resolución, que si la empresa reconoce su responsabilidad se reducirá la sanción en un 20% y, por último, que, si paga voluntariamente, con anterioridad a la resolución, dará lugar a una reducción del 20 % sobre el importe de aquella, e implicará la terminación del procedimiento.

2.- Dicha acta se remitió, conforme establece el artículo 17 del 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, con la finalidad de que formulara alegaciones y acompañara las pruebas que estimara pertinente, por correo con acuse de recibo a la empresa citada, al domicilio que resultó de la consulta a la Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid, es decir, a la calle Alcalá nº 87. La notificación fue devuelta a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Madrid por resultar “Desconocido/a” con fecha 5 de noviembre de 2019.

Como consecuencia de lo anterior, se procedió a la notificación del acta de infracción en el Boletín Oficial del Estado de fecha 10 de diciembre de 2019, conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) “*ante la imposibilidad de practicar la notificación por otros medios*”.

3.- Con fecha 1 de junio de 2020, el Área de Relaciones Laborales de la Dirección General de Trabajo de la entonces Consejería de Economía, Empleo y Competitividad dicta propuesta de resolución y, con la misma fecha, la directora general de Trabajo dicta resolución en la que acuerda: “*Confirmar el acta promotora del presente expediente sancionador, con imposición a la empresa MISION IMPOSIBLE R.P, SL de una sanción en cuantía de TREINTA MIL EUROS (30.000,00 €.)*”.

Esta resolución se remite por correo con acuse de recibo a la empresa sancionada a la calle Alcalá nº 87, 4º izquierda. La notificación se devuelve por resultar “Desconocido/a” con fecha 5 de junio de 2020.

Como consecuencia de lo anterior, la resolución fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de fecha 13 de agosto de 2020.

4.- El día 23 de febrero de 2021 la mercantil sancionada presenta escrito en el que interesa la nulidad de todo el procedimiento sancionador por las causas recogidas en los apartados a), b) y e) del artículo 47.1 de la LPAC y solicita la suspensión de la ejecución del acto.

Considera vulnerado su derecho de defensa y tutela efectiva, por contravenirse los artículos 9 y 24 de la Constitución Española y tras relatar el *iter* de las actuaciones procedimentales, destaca que la notificación del acta de infracción efectuada en la calle Alcalá nº 87, lugar diferente al del domicilio de la empresa (calle Lagasca, 70), al que la Inspectora había acudido, tal y como consta en el acta, así como el no haber notificado electrónicamente la resolución, pues conocían la dirección de correo electrónico de la representante de la empresa dado que la Inspectora le había requerido cumplimentar requerimientos de documentación -señalando, que en el pie de los correos figuraba la dirección de la calle Lagasca nº 70, 5ª izqda.-, determinó su posterior notificación en el Boletín Oficial del Estado por la falta de diligencia de la Inspección de Trabajo que “*conocían sobradamente las direcciones postales y telemáticas efectivas de la sociedad*”.

En consecuencia, asevera, se ha prescindido de las normas esenciales que han de regir el procedimiento sancionador al haber infringido lo dispuesto en el artículo 17.1 del 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; los artículos 51.2 y 52.1 b) del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, así como el artículo 41 de la LPAC.

Además, señala que *“es consolidada y constante la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al criterio de vulneración del derecho de tutela judicial efectiva del artículo 24 CE, cuando la administración no muestra la diligencia debida en la notificación de sus resoluciones, de manera que su contenido pueda llegar al conocimiento del administrado y más en el supuesto de un procedimiento sancionador”*, supuesto que, afirma, concurre en el presente caso.

Por otra parte, señala que la Dirección General de Trabajo no es competente para resolver el procedimiento por razón de la cuantía, tal y como sanciona la D.T.2ª de la Ley 23/2015, siendo de aplicación el artículo 48.1 en su redacción dada en virtud del RD 5/2000, de 4 de agosto.

5.- Mediante Orden de 30 de octubre de 2023 de la consejera de Hacienda, Economía y Empleo se declara *“la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio interpuesta el 23 de febrero de 2021 por doña ..., en nombre y representación de Misión Imposible RP, S.L., contra la Resolución de 1 de junio de 2020, de la Dirección General de Trabajo, por la que se acordaba la confirmación del acta, imponiendo una sanción en el procedimiento 4879/19”* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106.2 de la LPAC al entender que *“no ha incurrido en ninguno de los motivos del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; ni en los alegados por la interesada, ni en el resto de causas de nulidad”* que fue notificada a la interesada el día 22 de noviembre de 2023.

6.- Contra dicha orden, la mercantil interpone recurso contencioso-administrativo, que da lugar al Procedimiento Abreviado 81/2024, seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 10, de Madrid, que finaliza por Sentencia de fecha 21 de abril de 2025 que estima el recurso, declara la nulidad del Acuerdo de inadmisión y acuerda retrotraer al momento anterior a la inadmisión de la solicitud,

a fin de que se siga el procedimiento por sus propios trámites hasta su conclusión mediante la adecuada resolución expresa, previo dictamen del órgano consultivo correspondiente.

7.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo dicta Resolución de fecha 25 de junio de 2025 por la que se acuerda la ejecución de la Sentencia nº 146/2025 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid y se tramita la solicitud de revisión de oficio presentada en nombre y representación de MISIÓN IMPOSIBLE RP, S.L.

En esta resolución se recoge la competencia de la Secretaría General Técnica para iniciar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio y se resuelve dar cumplimiento a la sentencia citada, acuerda prescindir del trámite de audiencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.4 de la LPAC, al considerar que en el procedimiento de revisión de oficio no constan otras alegaciones y pruebas que las aducidas por la empresa interesada y, por último, acuerda la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que supondrá la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar hasta la recepción del citado dictamen, de lo cual, indica, se dará el preceptivo traslado al interesado.

Con fecha 3 de julio de 2025 se notifica a la representante de interesada que ha sido dada de alta en el programa de Notificaciones Electrónicas de la Comunidad de Madrid (NOTE).

La notificación de la Resolución de fecha 25 de junio de 2025 se pone a disposición de la representante de la interesada en la sede electrónica el día 14 de julio de 2025. En el acuse de recibo de notificación telemática, figura rechazada automáticamente por finalización del plazo el 25 de julio de 2025.

8.- Finalmente, consta un borrador de Orden por la que se resuelve la revisión de oficio solicitada por la representante de la empresa, declarando la nulidad de la Resolución de 1 de junio de 2020, al amparo de la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 47.1.a) de la LPAC y ordenando la conservación del acta de infracción.

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 el 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, el procedimiento iniciado a solicitud de la empresa interesada, formulada el 21 de junio de 2022, fue inadmitido por Orden de fecha 30 de junio de 2023, impugnada judicialmente. Como hemos indicado, la sentencia de 21 de abril de 2025 estima el recurso, declara la nulidad del acuerdo de inadmisión y acuerda retrotraer al momento anterior a la inadmisión de la solicitud, a fin de que se siga el procedimiento por sus propios trámites hasta su conclusión. En cumplimiento de esta sentencia, se dicta la Resolución de 25 de junio de 2025 de la secretaria general técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. 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 no consta que se hayan solicitado informes pues solo figura la Resolución de cumplimiento de sentencia de 25 de junio de 2025 y el borrador de orden sometido a informe que contiene la fundamentación jurídica que motiva la declaración de nulidad.

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 de la resolución de cumplimiento de sentencia de 25 de junio de 2025, a la empresa solicitante de la revisión de oficio que fue rechazada por transcurso del tiempo.

En esta resolución se acuerda no otorgar el trámite de audiencia por no constar otras alegaciones y pruebas que las aducidas por la empresa interesada en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.4 de la

LPAC y se procede a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Posteriormente, no figura una propuesta de resolución sino un borrador de orden sin fecha.

Analizado este borrador se observa que, efectivamente, no se han tenido en cuenta otros hechos ni pruebas que los aducidos por el interesado si bien, a diferencia de la anterior Orden de 30 de octubre de 2023 que inadmitía la revisión por no concurrir causa alguna de nulidad, su fundamentación jurídica lleva a la estimación de la revisión de oficio por considerar que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47 a) de la LPAC y a declarar la conservación del acta de infracción.

**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.

El procedimiento de revisión de oficio sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, se plantea en relación con el procedimiento sancionador tramitado contra la empresa solicitante de la revisión de oficio, que culminó con la Resolución de 1 de junio de 2020 de la Dirección General de Trabajo por la que impone a la empresa una sanción de 30.000 euros.

En primer término, la interesada alega que concurre la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 b) de la LPAC, por considerar que la directora general de Trabajo carece de competencia para dictar la resolución sancionadora por razón de la cuantía como determina la disposición transitoria de la Ley 23/2015, siendo de aplicación el artículo 48.1 en su redacción dada en virtud del RD 5/2000, de 4 de agosto.

Esta normativa alegada por la actora se refiere al ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración General del Estado, mientras que el artículo 48.2 de la norma anteriormente citada, se refiere al ámbito de las Comunidades Autónomas.

Al respecto, hemos de destacar que el Real Decreto 932/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de trabajo (ejecución de la legislación laboral), en su artículo 1, aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, por el que se concretan las funciones y servicios de la Administración del Estado que deben ser objeto de traspaso a la Comunidad de Madrid en materia de ejecución de la legislación laboral, adoptado por el Pleno de dicha Comisión, en su sesión del día 18 de mayo de 1995, y que se transcribe como anexo al Real Decreto.

En el punto B) de este Acuerdo relativo a las funciones del Estado que asume la Comunidad de Madrid e identificación de los servicios que se traspasan, en la letra d) del punto 2 (Inspección y sanción) se establece que:

*“Se transfiere a la Comunidad de Madrid, dentro de su ámbito de competencia, el ejercicio de la facultad de imposición de las sanciones previstas en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social”.*

Además, en virtud del artículo 48.2 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, de la disposición adicional quinta de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y del artículo 28.1.d) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la

estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, la Dirección General de Trabajo es competente para la tramitación y resolución, en su caso, de los expedientes derivados de las actas levantadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por infracciones en el orden social, relaciones laborales, empleo y prevención de riesgos laborales.

No existe pues incompetencia causante de nulidad en el presente procedimiento.

En segundo lugar, resulta del expediente que las notificaciones realizadas en el citado procedimiento sancionador han colocado a la empresa, solicitante de la revisión de oficio, en una clara situación de indefensión, por vulneración de su derecho a la defensa.

Al respecto, cabe referirnos a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 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)*”.

En este caso, consta en el expediente que la notificación del acta de Infracción de 17 de octubre de 2019, se intentó en un domicilio distinto al de dicha mercantil, por lo que fue devuelta por “desconocida” y publicada en el Boletín Oficial del Estado. De igual modo, la Resolución de 1 de junio de 2020 por la que se confirma el acta de infracción y se impone la sanción, fue notificada en la misma dirección postal, si bien con indicación del número de piso, devuelta por el Servicio de Correos como “desconocida”, procediéndose a la publicación edictal.

Ello le ha generado indefensión al no haber podido presentar durante la tramitación del procedimiento sancionador las alegaciones, documentos y justificaciones oportunas, ni ha podido hacer uso de las ventajas de reconocimiento de los hechos o pago voluntario de la sanción, habiéndose vulnerado con ello su derecho fundamental de defensa consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española.

Como tuvimos ocasión de decir en nuestros anteriores dictámenes 643/23, de 5 de diciembre y 405/24, de 4 de julio, es cierto que el artículo 44.1 de la LPAC dispone que “*cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado*”. De igual modo, el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, establece en su artículo 43 que «*no procederá un segundo intento de entrega en los supuestos siguientes (...): “c) Que el destinatario de la notificación sea desconocido*”».

Si bien la Administración notificó tanto el acta de infracción como la resolución sancionadora en el domicilio que resultó de la consulta efectuada, en el primer trámite, a la Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid, cabe considerar que no desplegó toda la diligencia exigible en la práctica de la notificación antes de acudir a la publicación edictal pues al resultar “*desconocida*” en esa dirección postal, con una mera revisión del expediente, podría haber obtenido la dirección correcta que figuraba en el acta de infracción.

Así, en relación con la específica cuestión de la notificación por medio de edictos en los procedimientos administrativos sancionadores, la jurisprudencia constitucional también ha sido constante en establecer que es de aplicación directa lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales sobre la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible; por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por su destinatario; para la consecución de ese fin, deben extremarse las gestiones dirigidas a averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza o, al menos, a una convicción razonable sobre la inutilidad de los medios normales de citación y corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos (así, entre otras, SSTC 158/2007, de 2 de julio, FJ 2; 32/2008, de 25 de febrero, FJ 2; 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2, y 59/2014, de 5 de mayo, FJ 4).

En este mismo sentido, nos pronunciábamos en nuestro Dictamen 506/17, de 14 de diciembre, acogiendo lo expuesto por el

Tribunal Superior de Justicia en su Sentencia de 20 de julio de 2017 (recurso número 73/2016), con cita de varias sentencias del Tribunal Constitucional que calificaba la notificación como “*instrumento capital*” del derecho de defensa (p. ej., SSTC 55/2003, 176/2009), manifestó que su finalidad primordial es lograr que el acto administrativo sea conocido por el interesado para que pueda aquietarse o reaccionar contra el mismo con todas las garantías, por lo que la Administración tenía la responsabilidad de realizar las notificaciones con una especial dosis de escrupulosidad, celo y respeto de las normas que regulan los actos de comunicación; y la carga de acreditar la realidad y regularidad de las notificaciones, ya que la eficacia del acto administrativo depende de que se comunique al interesado con arreglo a Derecho. Este criterio también es acogido posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 19 de febrero de 2019 (recurso 146/2018), al resolver sobre la misma revisión de oficio dictaminada.

Respecto a la notificación edictal, esta sentencia citaba otra del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 que declaraba que sólo cabía aceptar su empleo como último recurso. También señalaba que el Tribunal Constitucional en su sentencia número 108/1995 de 4 de julio de 1995, entendía que la comunicación por edictos era subsidiaria y sólo cabía acudir a ella cuando no fuese posible utilizar los otros medios previstos por la ley, una vez frustradas las posibilidades de notificación personal por ser ignorado su paradero en ese domicilio y tras desplegar una mínima actividad indagatoria en oficinas y registros públicos para intentar determinar un domicilio de notificaciones alternativo en que pudiera ser notificada personalmente.

Como indica el Consejo de Estado en su Dictamen de fecha 20 de marzo de 2025 (nº de expediente 1927/24) respecto a la causa de nulidad del artículo 47.1 a) y d) de la LPAC, al analizar la revisión de

oficio instada por un particular a la que no se había notificado el acuerdo de inicio de alteración catastral:

*“... tanto la jurisprudencia como la doctrina de este Consejo de Estado han considerado reiteradamente que, para que haya lugar a su apreciación, se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga indefensión o la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad, siendo necesario ponderar en cada caso las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido.*

*En particular, para que la indefensión pueda determinar la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo ha de tener relevancia constitucional en tanto que vinculada a una infracción del artículo 24 de la Constitución Española (entre otras, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2011 [recurso n.º 308/2008] y de 2 de junio de 2011 [recurso n.º 4.028/2009], y las que en ellas se citan)”.*

Considera el Consejo de Estado que la interesada:

*«...debió ser llamada a la tramitación del procedimiento en el que se decidía sobre la situación catastral de la parcela de la que era titular para ser oída con carácter previo al acuerdo que supuso una alteración de su descripción catastral.*

*Esta falta de audiencia y notificación del acuerdo ocasionaron a la interesada una situación de indefensión real y efectiva en el sentido que el Tribunal Supremo da a esta expresión, entre otras, en la Sentencia de 30 de mayo de 2003, en que la que la define como “una limitación de los medios de alegación, prueba y, en*

*suma, de defensa de los propios derechos e intereses”, pues no tuvo la ocasión ni de comparecer en el procedimiento catastral que afectaba a su parcela ni de recurrir el referido acuerdo de 23 de junio de 2022, que fue dictado sin su conocimiento».*

Por todo lo expuesto, cabe concluir que, en el procedimiento sancionador de referencia, se ha situado a la mercantil en una situación de evidente indefensión, conculcando su derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de nuestra Constitución.

Todo ello hace que la Resolución de 1 de junio de 2020 de la Dirección General de Trabajo, por la que se resuelve el procedimiento administrativo sancionador, incurra en la causa de nulidad prevista en el 47.1.a) de la LPAC, al lesionar 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 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 éstos, constituye un límite a la válida actuación de las administraciones públicas.

Cabe por último recordar, como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestro Dictamen 109/17, de 9 de marzo, que el artículo 106 de la LPAC, no discrimina qué tipo de actos pueden ser objeto de revisión de oficio por concurrir en ellos una causa de nulidad de pleno derecho; en particular, a diferencia de la declaración de lesividad (art. 107) no condiciona su posible uso al carácter, favorable o negativo, del acto de que se trate sobre la esfera jurídica del interesado.

En el citado Dictamen 109/17 nos hicimos eco de distintos pronunciamientos judiciales en los que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo se ha planteado la posible revisión de oficio de resoluciones desfavorables, y no ha rechazado la utilización de dicha vía con vistas a su anulación (así, la Sentencia de 16 de julio de 2013, Rec. 499/2012, con respecto a una resolución sancionadora; la de 7 de febrero de 2013, Rec. 563/2010, en relación con una resolución del mismo carácter, o la de 2 de noviembre de 2015, Rec. 4089/2014, con respecto de una orden de devolución de territorio español). En el mismo sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en alguna de las sentencias que son precisamente objeto de los recursos resueltos por el Tribunal Supremo en las sentencias de anterior cita.

Como sostuvimos en el dictamen de constante referencia no cabe establecer, conforme al estado actual de la doctrina y de la jurisprudencia, que la revisión de oficio esté vedada al acto de gravamen nulo, máxime cuando ello supone adornar a la declaración de nulidad del acto de unas mayores cautelas procedimentales que las correspondientes a la simple revocación a la que se refiere el artículo 109.1 de la LPAC, cuya adopción está revestida de menos formalidades (así, no es necesario el dictamen del órgano consultivo correspondiente). En este punto, dijimos *“el designio inexcusable de sumisión de la Administración a la ley y al Derecho, no permite reprochar que se siga precisamente el procedimiento que implica una mayor garantía de acierto a la Administración que pretende la expulsión de determinado acto del ordenamiento jurídico”*.

Como indicó el Dictamen del Consejo de Estado 599/2014, de 3 julio, en relación con la revisión de oficio de una sanción administrativa: *“la interesada ha solicitado la revisión de oficio de un acto desfavorable, cual es la sanción de 301 euros que se le impuso, y la Administración ha seguido el procedimiento del artículo 102 de la Ley*

*30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ningún reproche cabe hacer, por tanto, a este curso procedimental. Ciertamente es que las vicisitudes del presente caso podrían haber llevado a la Administración a dar satisfacción a la interesada mediante la revocación del acto combatido, al amparo del artículo 105.1 de la 18/20 citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos requisitos también concurren. Sin embargo, en repetidas ocasiones ha indicado este Alto Cuerpo Consultivo que también cabe la revisión de oficio de los actos de gravamen o desfavorables (como por ejemplo en los dictámenes de 2 de junio de 2011, número 248/2011, y de 13 de septiembre de 2012 número 619/2012)».*

Por otra parte, en cuanto al borrador de orden objeto de análisis, se observa que ha de modificarse su apartado primero en el que se hace referencia a la “Resolución de la Dirección General de Trabajo, de 28 de septiembre de 2023, adoptada en el procedimiento sancionador 2262/23, seguido contra la empresa Misión Imposible RP, S.L., ...” en vez de citar la Resolución de la Dirección General de Trabajo, de 1 de junio de 2020, adoptada en el procedimiento sancionador 04879/19, objeto del presente dictamen.

Finalmente, el borrador de orden prevé la conservación del acta de infracción de fecha 17 de octubre de 2019 por aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la LPAC en virtud del cual, el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

**QUINTA.-** 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”.*

Sobre los límites de la revisión, el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de octubre de 2020 (recurso 5056/2018), señala: «(...) *Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe equidad, entre otros factores. Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige «dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes».*

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

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la revisión de oficio de la Resolución de 1 de junio de 2020, de la Dirección General de Trabajo dictada en el expediente 09-ST-04879.7/2019, por la que se acuerda la confirmación del acta de infracción 04879/2019 (I-28-2019-0004879.00) con imposición a la empresa MISIÓN IMPOSIBLE, R.P. S.L, de una sanción en cuantía de 30.000 euros.

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 1 de octubre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 484/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid