

Dictamen n.º: **615/25**

Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**

Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**

Aprobación: **19.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 19 de noviembre de 2025, sobre 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, en relación con el recurso extraordinario de revisión formulado por Grupo Zena Pizza, Sociedad Comanditaria por Acciones, (en adelante “*la recurrente*”) contra la resolución de 2 de enero de 2023, del Viceconsejero de Empleo, de inadmisión de un recurso de alzada, RA 151/22, por extemporáneo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de noviembre de 2025, tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 601/25, 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 (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por unanimidad por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del presente dictamen:

Con fecha 8 de noviembre de 2018, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levanta el Acta de infracción I282018000490446 contra la mercantil recurrente, entendiendo que el accidente laboral sufrido por su trabajadora constituía una infracción administrativa, tipificada como grave en el artículo 12.16.b) 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.

Tras la instrucción del oportuno expediente sancionador, se dicta resolución por la directora general de trabajo, fechada el 15 de diciembre de 2021, en la que se confirma el Acta de infracción promotora del procedimiento sancionador, y se impone a la entidad recurrente una sanción de 4.000 euros. La resolución sancionadora indicaba que era susceptible de ser recurrida en alzada “*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*”.

Resolución sancionadora que consta notificada el día 16 de diciembre de 2021.

El 19 de enero de 2022, la empresa recurrente presenta en el registro de la Oficina de Asistencia en Materia de Registros Ministerio de Trabajo y Economía Social, un recurso de alzada contra la anterior resolución.

El 14 de marzo de 2022, la subdirectora general de Programación y Ordenación Laboral informa el recurso de alzada interpuesto, sosteniendo su inadmisibilidad por extemporáneo, *“toda vez que el mismo ha sido interpuesto fuera del plazo de un mes previsto para ello en el art. 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), art. 122.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art. 23 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo (BOE 3 de junio), 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, pues consta en el expediente que la resolución que se recurre, de fecha 15 de diciembre de 2021, fue notificada el día 16 de diciembre de 2021 y aceptada el 16 de diciembre de 2021 y el recurso fue interpuesto el día 19 de enero de 2022”.*

Mediante Resolución de 2 de enero de 2023, del viceconsejero de Empleo, se admite por extemporáneo el recurso de alzada interpuesto por la recurrente. Pronunciamiento de inadmisión que se basa en la justificación siguiente *«En el presente caso, el recurso ha sido interpuesto una vez transcurrido el plazo establecido en la normativa indicada, por lo que procede su inadmisión por extemporáneo, de conformidad con lo establecido en el artículo 116 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,*

según el cual es causa de inadmisión “d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso”.

Esta resolución consta notificada a la mercantil recurrente el día 5 de enero de 2023.

TERCERO.- El 30 de enero de 2023, la entidad recurrente interpone recurso extraordinario de revisión, al entender que por la Administración se había incurrido en un error de hecho que había determinado la inadmisión por extemporáneo de un recurso de alzada que por el contrario había sido presentado en tiempo y forma.

Señala el citado recurso que “*en concreto, en dicha comunicación se indica que el recurso fue interpuesto el 19 de enero de 2022.*

Lo contenido en el antedicho hecho es erróneo, ya que como se acredita en el acuse de la presentación de recurso de alzada y que se adjunta en este escrito como Documento nº2, el Registro de Entrada de la solicitud de Recurso de alzada de la ITSS con el número de registro 000009345e2200011070 tuvo entrada con fecha 17/01/2022 y hora 18:11:29.

Así, siendo que la resolución de la Dirección General de Trabajo en la que se confirma el acta de infracción frente a la que se interpuso el recurso de alzada fue notificada el 16 de diciembre de 2021, disponiendo esta parte de un (1) mes desde el día siguiente de la notificación, esto es el 17 de diciembre de 2021, el plazo para interponer el recurso de alzada finalizaría el 17 de enero de 2022”.

Se interesaba por tanto la nulidad de la resolución de inadmisión del recurso de alzada interpuesto y la admisión a trámite del mismo.

Con fecha 20 de julio de 2023, se elabora informe por la Dirección General de Trabajo, Subdirección General de Programación y

Ordenación Laboral, en relación al recurso extraordinario de revisión que nos ocupa. Se sostiene que procedería la admisión a trámite del recurso interpuesto por concurrir la causa alegada por la mercantil recurrente. Señala dicho informe a estos efectos “*la Empresa aporta como Documento nº 2, un justificante de presentación en el Registro del Ministerio de Trabajo de fecha 17/01/2022 del Recurso de Alzada, por Dña. (.....), que tiene otorgado poder de representación por la interesada. En el Expediente administrativo no consta el indicado documento justificativo. En cambio, existe un Justificante electrónico de remisión del escrito de Recurso en fecha 19/01/2022 del Registro Electrónico del Ministerio de Trabajo dirigido al Registro Auxiliar de la Dirección General de Trabajo de la Comunidad de Madrid, siendo ésta la única fecha que consta a los efectos de presentación del Recurso.*

En consecuencia, debería RETROTRAERSE el procedimiento al momento procedural que permite valorar el escrito de recurso de alzada presentado, al constar en el expediente administrativo un justificante de presentación de fecha 19/01/22, si bien se ha aportado por la Empresa justificante de fecha anterior y en plazo, 17/01/22, que fue presentado en el Registro de otro órgano administrativo distinto a esta Dirección General”.

Con posterioridad, consta borrador de orden de resolución del recurso extraordinario de revisión, de la viceconsejera de Economía y Empleo, sin fechar ni firmar, en la que se propone estimar el citado recurso extraordinario, para posteriormente desestimar el recurso de alzada interpuesto.

A efectos de la estimación interesada, en los fundamentos de derecho de la propuesta de resolución se señala que “*junto con el recurso extraordinario de revisión, se acompaña por la empresa un documento que recoge los datos de entrada en el Registro del Ministerio*

de Trabajo y Economía Social, que indica que ésta fue el día 17 de enero de 2022, a las 18:11:29 horas.

La resolución sancionadora se notificó el día 16 de diciembre de 2021, por lo que el plazo para interponer el recurso de alzada finalizaba el día 16 de enero de 2022; sin embargo, al ser este domingo, por tanto, inhábil, el plazo acababa el siguiente día hábil que era el lunes, 17 de enero de 2022, que fue el día en el que se presentó el recurso de alzada.

(...)

En cualquier caso, y a la vista de todo lo expuesto, se comprueba, en efecto, un error en la resolución impugnada, pues el recurso de alzada fue presentado en plazo, no siendo conforme a derecho su inadmisión por extemporaneidad, de modo que, en consecuencia, procede anular el acto recurrido, es decir, la declaración de extemporaneidad del recurso de alzada”.

A los anteriores hechos, les son de aplicación 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) c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid según lo previsto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Igualmente, la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene actualmente en el título V de

la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en concreto, en el capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4^a, que comprende los artículos 125 y 126.

El artículo 125 de la LPAC, referido al “*Objeto y plazos*” del recurso extraordinario de revisión, no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del órgano consultivo, aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 126, que, al igual que el artículo 106.3 de la misma Ley en sede de revisión de oficio, regula la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “*sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales*

.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la mercantil recurrente a la que, por Resolución de 15 de diciembre de 2021, de la directora general de Trabajo, se le impuso una sanción de 4.000 euros y en quien concurre la condición de interesada ex artículo 4 de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso, lo constituye, la Resolución de 2 de enero de 2023, del viceconsejero de Empleo, por la que se inadmitió por extemporáneo el recurso de alzada, RA 151/22, interpuesto contra la citada resolución sancionadora. Se trata de un acto susceptible de revisión conforme a lo expresado en el artículo 125.1 de la LPAC según el cual son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente “*los actos firmes en vía administrativa*” puesto que precisamente la firmeza del acto deviene de la propia resolución que

declara la extemporaneidad del recurso de alzada formulado, señalando el artículo 122.3 de dicho texto legal que contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo precisamente el recurso extraordinario de revisión.

Por otra parte el recurso extraordinario de revisión se ampara en el artículo 125.1.a) de la LPAC, esto es “*que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”, para el que artículo 125.2 establece un plazo de interposición de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, por lo que notificado el acto a revisar el 5 de enero de 2023 e interpuesto el recurso extraordinario de revisión, el 30 de enero de 2023, cabe concluir que se ha interpuesto en plazo.

En cuanto a la tramitación del recurso extraordinario de revisión se observa que, con posterioridad a la interposición del recurso, se ha emitido informe sobre el mismo por la dirección general de Trabajo, y posteriormente se ha elaborado la propuesta de resolución, habiéndose prescindido del trámite de audiencia a la recurrente, al no tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, ex artículo 118.1 de la LPAC.

Por otro lado, cabe recordar que la Ley establece que, de no resolverse y notificarse el recurso extraordinario de revisión en el plazo de tres meses desde su interposición (plazo que ya había transcurrido a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora), se entenderá desestimado, quedando expedito el acceso a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, conforme al artículo 126.3 de la LPAC.

Por último, antes de entrar en el fondo del asunto, no podemos dejar de destacar el excesivo plazo que ha llevado la resolución del recurso, pues interpuesto el 30 de enero de 2023, se ha solicitado el

dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora en noviembre de 2025, lo que excede en mucho el plazo de tres meses al que hemos aludido en líneas anteriores.

TERCERA.- El recurso de revisión regulado en los artículos 125 y 126 de la LPAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos tasados previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda sobre la base de datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

Por lo que respecta al fondo de la pretensión deducida, se impone entrar a considerar si concurre o no, en el acto administrativo objeto de recurso, la concreta causa de revisión que invoca la empresa recurrente, y cuya apreciación determinará la expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por la mercantil interesada.

Como hemos expuesto en líneas anteriores, la causa invocada en el recurso de alzada para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es la prevista en el artículo 125.1.a) de la LPAC, que como hemos señalado anteriormente, indica:

“1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: a) Que al dictarlo se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 25 de abril de 2022 (recurso 369/2020),

«siguiendo con el alcance del recurso extraordinario de revisión en razón de la circunstancia de error de hecho invocada por el recurrente, como señala la misma sentencia de 30 de junio de 2021, "para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho que, como dicen las SSTS de 24 de febrero de 2007 (recurso 491972002) y 10 de marzo de 2010 (recurso 2913/2008), no implique una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate, y en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error».

De esta manera recuerda la Sentencia de 25 de mayo de 2023 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso apelación 564/2017) que «*para determinar si concurre o no el error de hecho a los efectos del artículo 118.2^a Ley 30/1992 - con argumentación extrapolable al supuesto de error de hecho resultante de los documentos incorporados al expediente y de los posteriores a que hace mención el artículo 125.1, apartados a) y b) de la actualmente en vigor Ley 39/2015- la STS 23 mayo 2012 (recurso 2139/2011), con cita de diversos precedentes, recuerda y aplica la conocida doctrina de la Sala 3^a sobre la rectificación de errores materiales, aritméticos o de hecho mediante un procedimiento de revisión de oficio, destacando que "El error material se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse prima facie por su sola contemplación, por lo que su corrección por ese cauce requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias: (a) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos; (b) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte; (c) que el error sea patente y claro,*

sin necesidad de acudir a interpretaciones de las normas jurídicas aplicables; (d) que mediante su corrección no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos; (e) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica); (f) que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o la revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutivo que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y (g) que se aplique con un hondo criterio restrictivo"».

Por tanto, son dos los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso extraordinario de revisión por la causa que analizamos: en primer lugar, que se trate de un error de hecho, independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo ser excluido lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse y, en segundo lugar, que el error de hecho resulte de documentos obrantes en el expediente.

En este caso, la mercantil recurrente alega que la Administración ha incurrido en un error al inadmitir por extemporáneo el recurso de alzada presentado en el registro Electrónico del Ministerio de Trabajo y Economía Social, lo que acredita con el justificante emitido por el propio registro.

Como se refleja en la propuesta de resolución, cabría considerar, atendiendo al expediente administrativo, la concurrencia de un error de

hecho en la actuación administrativa, toda vez que en el justificante del Registro General del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, considerado por la Administración para inadmitir la alzada interpuesta, figura que el asiento del día 19 de enero de 2022, es un asiento de salida, no un asiento de entrada, dirigido a la Dirección General de Trabajo. Por la mercantil recurrente se acompaña un documento que recoge los datos de entrada en el Registro del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que indica que ésta fue el día 17 de enero de 2022. Consecuencia del error cometido, al no advertir la naturaleza del asiento, fue entender que el recurso de alzada se había interpuesto el 19 de enero de 2022 cuando ciertamente se había formulado el día 17 de igual mes, por lo que debía haberse considerado como interpuesto temporáneamente, toda vez que la resolución sancionadora se notificó el día 16 de diciembre de 2021, por lo que el plazo para interponer el recurso de alzada finalizaba el día 16 de enero de 2022, sin embargo, al ser éste domingo, por tanto, inhábil a efectos administrativos conforme al artículo 30 de la LPAC, el plazo finalizaba el siguiente día hábil, ex artículo 30.5 de dicho texto legal, que era el lunes, 17 de enero de 2022, que fue el día en el que se interpuso el recurso de alzada.

Por otro lado, en el caso presente y a mayor abundamiento, cabría considerar igualmente concurrente la causa prevista en el artículo 125.1.b) de la LPAC, que legitima el recurso extraordinario de revisión cuando “*aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida*”. Así el documento que aporta la mercantil recurrente, justificativo de la presentación del recurso de alzada el día 17 de enero de 2022, constituye un documento, no recogido en el expediente, de valor esencial para la resolución del asunto que evidencia el error de la resolución recurrida, toda vez que de haberse conocido por el órgano al que correspondía resolver el recurso de alzada, no habría dictado la Resolución de 2 de enero de 2023, inadmitiendo el citado recurso, por cuanto dicho documento acreditaría la interposición en forma de la

alzada conforme a lo expuesto en el párrafo precedente. De igual modo, se cumpliría, en relación a esta causa, la previsión temporal del artículo 125.2 de la LPAC, considerando la fecha de notificación de la Resolución de inadmisión y la fecha de interposición del recurso que nos ocupa.

En virtud de lo expuesto, hay que concluir afirmando que procede apreciar en el presente supuesto las causas establecidas en el artículo 125.1.a) y b) de la LPAC, y, por tanto, la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución de 2 de enero de 2023 que inadmitió por extemporáneo el recurso de alzada formulado contra la Resolución sancionadora de 15 de diciembre de 2021.

Por último, ha de recordarse que la intervención de esta Comisión ha de ceñirse al recurso extraordinario de revisión, por lo que no procede entrar a analizar lo recogido en la propuesta de resolución en cuanto a la desestimación del fondo del recurso de alzada interpuesto por la entidad recurrente.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión debe ser estimado al concurrir las causas previstas en las letras a) y b) del artículo 125.1 de la LPAC.

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 19 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.^º 615/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid