

Dictamen nº: **555/19**
Consulta: **Consejero de Economía, Empleo y
Competitividad**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **19.12.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 19 de diciembre de 2019, sobre solicitud formulada por el consejero de Economía, Empleo y Competitividad 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 Doña en nombre y representación de Herederos de Ferrán, S.L. (en adelante, “*la empresa recurrente*”) contra la Resolución de 8 de septiembre de 2016, de la Dirección General de Trabajo en el procedimiento sancionador nº 164/2016.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 30 de octubre de 2019 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 510/19, 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 Don Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 19 de diciembre de 2019.

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

Con fecha 22 de enero de 2016, la Inspección de Trabajo levantó Acta de Inspección nº 00164/2016 contra las entidades Herederos de Ferrán, S.L., Ceinsa Contratas e Ingeniería, S.A. e Hispanagua, S.A., con ocasión del accidente de un trabajador el 30 de agosto de 2013, por la incorrecta utilización de una máquina para movimiento de tierras y por la presencia y circulación del accidentado mientras realizaba su trabajo a una distancia aproximada de medio metro de una máquina de 7 Tm de peso, vulnerando los artículos 4.2 d) y 19.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, el artículo 17.1 de la ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, el artículo 11.c y Anexo IV parte C apartado 7 a) y b) 3º del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción y artículos 3.4 y Anexo II apartado 2.3 del Real Decreto 1215/1997 de 18 de julio, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización de los trabajadores de equipos de trabajo. Se tipifica la infracción como grave y se propone la sanción en grado medio por la gravedad de las lesiones sufridas por el trabajador.

Tras las alegaciones de las entidades sancionadas y con fecha 28 de abril de 2016, la Inspectora actuante se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho del Acta practicada.

El 18 de agosto de 2016, la entidad Herederos de Ferrán, S.L. presenta escrito de alegaciones remitido a la Dirección General de Trabajo, en el que aporta la sentencia nº 270/2016, de 23 de julio, del Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid, en relación al accidente de referencia, en demanda interpuesta por el trabajador accidentado. Del texto de la sentencia, para la emisión del presente dictamen, interesa destacar que considera probado que *“el accidente ocurrió por la temeraria negligencia del trabajador y sin que en su causación interviniese de ninguna manera la empresa, y en esta tesitura la única conclusión que puede obtenerse es que no existe responsabilidad de la empresa por culpa de la causación del accidente y con ello debe concluirse la desestimación de la demanda en su integridad”*.

Con fecha 8 de septiembre de 2016, el Director General de Trabajo, con modificación del acta origen del procedimiento sancionador y apreciación de una infracción grave de los preceptos anteriormente citados, pero en su grado mínimo y no medio como recogía el Acta de infracción, impone a las entidades, entre ellas la recurrente, una sanción de 5000 euros. Al resultar infructuosos los intentos de notificación de la resolución a la empresa recurrente los días 21 y 23 de septiembre de 2016, se publicó en el Boletín Oficial de Estado de 13 de diciembre de 2016.

TERCERO.- 1. El 18 de julio de 2017 la empresa recurrente presentó ante la Dirección General de Trabajo escrito de alegaciones, aportando copia de la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de junio de 2017, que confirmaba la dictada por el Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid ya

citada y consideraba definitivamente como hecho probado que *“el accidente ocurrió por la temeraria negligencia del trabajador y sin que en su causación interviniera de ninguna manera la empresa”*, de modo que la entidad solicita en dicho escrito que se dicte por el órgano administrativo resolución por la que se sobresea el expediente sancionador incoado y todo lo demás a que haya lugar en derecho sancionador.

En este punto, conviene ya adelantar la confusión que subyace en el expediente a la hora de calificar el presente recurso pues, en un primer momento, se calificó como recurso de alzada, tal y como consta en el informe del subdirector general de Trabajo de 5 de septiembre de 2017. El citado informe propone la estimación del recurso de alzada interpuesto, al haberse generado indefensión a la recurrente pues la prueba documental aportada, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, no llegó a conocimiento de la Autoridad Laboral con anterioridad a la imposición de la sanción.

Sin embargo, en requerimiento efectuado a la entidad recurrente por el jefe de división de Régimen Jurídico de Empleo de 21 de marzo de 2019, para aportación del poder de su representante, se califica el recurso interpuesto como extraordinario de revisión, identificándolo como RER 1103/17. No obstante, en nuevo escrito del propio jefe de división, fechado el 22 de marzo de 2019, por el que se da traslado para alegaciones a las entidades sancionadas, se califica el recurso de nuevo como de alzada, identificándolo como RA 1103/2017.

El siguiente trámite que figura en el procedimiento es la propuesta de resolución del recurso de revisión interpuesto el 18 de julio de 2017 suscrita por el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda el 10 de octubre de 2019.

En los fundamentos de derecho de la propuesta, se califica el recurso interpuesto como extraordinario de revisión, por cuanto la resolución sancionadora de 8 de septiembre de 2016 ha devenido firme por no haber sido recurrida en tiempo y forma de modo que, a pesar de las insuficiencias formales del escrito presentado por la entidad recurrente, dado que su voluntad es la revisión de aquella decisión administrativa, la solución garante de la legalidad conduce a tal calificación.

De igual modo, se recoge en la propuesta la aportación por la empresa recurrente de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de junio de 2017, que confirma la firmeza de la del Juzgado de los Social nº 41 de Madrid de 23 de julio de 2016. La propuesta de resolución reconoce que la entidad aportó al procedimiento la sentencia del Juzgado de lo Social, pero no pudo ser tenida en cuenta porque, señala, no era firme y no fue conocida antes de emitir el acto sancionador de pretendida revisión ahora.

Dado que se trata de la aportación de documentos nuevos que evidencian el error de la resolución recurrida, la propuesta aboga por la concurrencia de la causa del artículo 118.1.2ª de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 125.1 b de la LPAC). La inexistencia de responsabilidad de la empresa, declarada por sentencia, conlleva, según la propuesta, la estimación del presente recurso.

A los hechos anteriores, 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 del consejero de Economía, Empleo y Competitividad 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en concreto, en el capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 125 y 126.

El artículo 125 de la LPAC, referente 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 entidad a la que por Resolución de 8 de septiembre de 2016 del Director General de Trabajo se le impuso una sanción de 5.000 euros y en quien concurre la condición de interesada *ex* artículo 4 de la LPAC.

En cuanto al objeto del recurso lo constituye, como hemos dicho, la resolución sancionadora citada, por lo que es posible su revisión, conforme a lo expresado en el artículo 125.1 de la LPAC que dice que son susceptibles de recurso extraordinario de revisión únicamente “*los actos firmes en vía administrativa*”. Como hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 452/18, de 18 de octubre, la firmeza, a efectos del recurso extraordinario de revisión, se predica tan solo respecto a la vía administrativa, de forma que era posible interponer el recurso aunque todavía estuviera abierta la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo. En este supuesto, la firmeza del acto deviene de la no interposición del recurso administrativo en tiempo y forma. En efecto, si bien el escrito de alegaciones de la empresa recurrente de 18 de julio de 2017 fue calificado originalmente por el órgano administrativo como recurso de alzada, tal no era posible a menos que se proclamase su extemporaneidad, pues no olvidemos que la resolución recurrida data del 8 de septiembre de 2016 (artículo 122.1 de la LPAC).

Por otra parte el recurso parece ampararse, aunque la propuesta de resolución se muestra confusa al respecto, en la causa 2ª del artículo 125.1 de la LPAC (“*Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida*”), para la que el artículo 125.2 establece un plazo de interposición de tres meses, por lo que no cabe duda que el recurso interpuesto el 18 de julio de 2017 lo habría sido en plazo legal, pues la sentencia del Tribunal Superior de Justicia

de Madrid, que confirma la dictada por el Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid, es de 22 de junio de 2017.

La tramitación del recurso extraordinario de revisión ha consistido simplemente en la incorporación de la documentación aportada por la empresa y el trámite de audiencia a las entidades sancionadas, dictándose posteriormente la propuesta de resolución.

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 con creces 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 (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 18 de julio de 2017 no se ha formulado propuesta de resolución hasta 10 de octubre de 2019, lo que excede en mucho el plazo de tres meses al que hemos aludido en líneas anteriores, lo que se hace especialmente relevante en un procedimiento como el que nos ocupa en el que no ha habido más tramites que la presentación del recurso y la verificación por la Administración de lo alegado en dicho recurso, que se antoja de fácil comprobación mediante la incorporación de la correspondiente sentencia, máxime cuando la empresa recurrente ya aportó en su día la sentencia del Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid.

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, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

Como hemos expuesto en líneas anteriores, la entidad recurrente no invoca una concreta causa de las previstas en el artículo 125.1, ni tampoco lo hace la propuesta de resolución, que se limita a invocar primero el artículo 118.1, si bien de la argumentación de ambas podría incardinarse en la causa contemplada en el artículo 118.1.2^a de la LRJ-PAC, conforme al cual “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 concurra alguna de las circunstancias siguientes: (...)2^a. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida*”.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2011, “*son tres los requisitos que, a la vista del contenido del precepto citado, deben concurrir para la procedencia y viabilidad del mencionado recurso de revisión, que el propio legislador, en la reforma*

llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, vuelve a calificar de extraordinario:

a) En primer término, que se esté en presencia de "actos firmes en la vía administrativa" (...)

b) En segundo lugar, que el recurso se fundamente en la aparición de documentos de valor esencial para la resolución del asunto, aclarando el mismo precepto que los documentos pueden, incluso, ser posteriores al momento de la resolución del asunto; y,

c) Por último, en tercer lugar, que los citados documentos evidencien el error de la resolución recurrida”.

Señala el Consejo de Estado en su Dictamen nº 1294, de 15 de septiembre de 2011 que “...la apreciación de que se aportan documentos nuevos de carácter esencial requiere que se aprecie su valía en tal modo que, de haber existido, aparecido o constado al momento de dictarse la resolución que se combate, esta hubiera variado sustancialmente de signo y todo ello por el hecho de que un documento de valor esencial es aquel que motiva la destrucción de la firmeza de un acto administrativo por la sola certeza de su existencia. Así, en virtud de la atribución de tan excepcional relevancia a un documento se produce una radical subversión de todo aquello a lo que afecta el contenido de dicho escrito”.

En el caso que nos ocupa, el documento nuevo y esencial que evidencia el error de la resolución recurrida es, según la propuesta, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de junio de 2017, que confirmaba la dictada por el Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid ya citada, que en su día aportó el interesado.

Sobre la admisión de sentencias dentro del concepto de “*documentos nuevos*”, esta Comisión Jurídica no es ajena a la doctrina restrictiva del Tribunal Supremo sobre la materia, expresada en sentencias tales como la de 10 de mayo de 1999, donde afirma que “*esgrimir como documento nuevo una sentencia firme que puso fin a otro proceso, a fin de justificar la interposición de un recurso extraordinario de revisión (artículo 118.1.2ª de la citada Ley), supone desnaturalizar el presupuesto legitimador de dicho recurso, ya que éste no tiene como finalidad extender la eficacia de la cosa juzgada más allá de lo que dispone el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional de 1956..*” (En el mismo sentido sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2001).

Sin embargo, en el presente supuesto, la sentencia de instancia dictada por el Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid manifiesta con claridad que “*en el transcurso del traslado, D... se acercó tanto a la máquina que uno de sus pies fue atrapado por la rueda de ésta. Para la realización de este traslado, los trabajadores disponían de un camión grúa que se encontraba en la obra, en las proximidades del lugar en que se encontraba, pese a lo cual, sabiendo que podían utilizarlo y conociendo los riesgos que suponía hacerlo de ese modo, decidieron realizar la operación utilizando la máquina retroexcavadora*”. Por ello, la referida sentencia concluye que “*el accidente ocurrió por la temeraria negligencia del trabajador y sin que en su causación interviniese de ninguna manera la empresa*”. En decir, la sentencia constata hechos que, advertidos con carácter previo por la Administración, hubieran obligado a esta dictar una resolución o pronunciamiento diferente a aquel cuya revisión se solicita.

En tal sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2008 afirma que “*...esos documentos, aunque sean posteriores, han de ser, como dice el artículo 118 y decía el artículo 127, "de valor esencial para la resolución del asunto"; y han de ser unos que*

"evidencien el error de la resolución recurrida". Estos términos, estas frases, apuntan ya a la idea de que los documentos susceptibles de incluirse en la repetida causa 2ª, aunque sean posteriores, han de ser unos que pongan de relieve, que hagan aflorar, la realidad de una situación que ya era la existente al tiempo de dictarse esa resolución, o que ya era la que hubiera debido considerarse como tal en ese momento; y, además, que tengan valor esencial para resolver el asunto por tenerlo para dicha resolución la situación que ponen de relieve o que hacen aflorar. Son documentos que, por ello, han de poner de relieve un error en el presupuesto que tomó en consideración o del que partió aquella resolución. En este sentido, sí es posible que sentencias judiciales que hagan aflorar la realidad de tales situaciones lleguen a ser incluidas entre los documentos a que se refiere la causa 2ª».

En consecuencia, la mera justicia material exige que la empresa, que puso en conocimiento de la Administración la sentencia que la exoneraba de responsabilidad con anterioridad a la emisión de la resolución sancionadora, no se vea perjudicada por la inactividad desplegada por aquella que, erróneamente, le impone la sanción recurrida.

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

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución de 8 de septiembre de 2016, de la Dirección General de

Trabajo, en el procedimiento sancionador nº 164/2016, debe ser estimado.

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 diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 555/19

Excmo. Sr. Consejero de Economía, Empleo y Competitividad

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid