

Dictamen nº: **130/23**
Consulta: **Consejero de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **16.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 16 de marzo de 2023, sobre solicitud formulada por el consejero 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 Brasa y Leña España, S.L.U. (en adelante, “*la empresa recurrente*”) contra la Resolución de 18 de octubre de 2021 de inadmisión de un recurso de alzada por extemporáneo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de febrero de 2023 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 83/23, 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, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, 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 16 de marzo de 2023.

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

Con fecha 15 de noviembre de 2019, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó Acta de infracción I282019000527003 contra la empresa recurrente, al no adoptar la empresa las medidas correctoras requeridas por el inspector, relacionadas con el accidente laboral sufrido por un trabajador al resbalar en la zona de churrasquería, y constituir una infracción en materia de prevención de riesgos laborales, a tenor de lo establecido en el artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, vulnerando los artículos 4.2 d) y 19.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba, así como los artículos 14, 15.1.c) y 16.2.b) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, así como lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. La infracción se tipifica como grave y se propone la sanción en grado mínimo.

El 13 de diciembre de 2019 la empresa recurrente presenta alegaciones señalando que ha dado cumplimiento de forma completa a lo indicado en el requerimiento de la Inspección de Trabajo y solicita que el Acta de Infracción no sea tenida en cuenta *“ya que no se ha cometido la falta que daba lugar a la misma”*.

Se solicita informe a la Inspección, lo que se comunica a la entidad recurrente, y con fecha 17 de marzo de 2020, la Inspectora actuante se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho del Acta practicada.

El 29 de junio de 2020 se comunica a la entidad recurrente que una vez recibido en la Dirección General de Trabajo de la entonces Consejería de Economía, Empleo y Competitividad el informe de la inspectora de Trabajo actuante, se le concede trámite de audiencia y previa puesta de manifiesto del expediente, el 17 de julio de 2020 formula alegaciones para solicitar la anulación o reducción del importe consignado en el acta, al considerar que ha dado cumplimiento a los aspectos solicitados por la Inspección en los diversos requerimientos realizados. El escrito se acompaña del informe de un ingeniero industrial de 17 de mayo de 2019 y una factura de una empresa de uniformes y calzado.

TERCERO.- Con fecha 21 de agosto de 2020, el director general de Trabajo dicta resolución en la que se confirma el Acta de infracción promotora del procedimiento sancionador e impone a la entidad recurrente una sanción de 3.000 euros por la comisión de una infracción “*Grave mínimo 3.000 euros. Art. 12.6. del R.D.L. 5/2000*”. La resolución se comunica el mismo día a la entidad recurrente y contra la misma cabe interponer recurso de alzada.

El 19 de septiembre de 2020 la empresa recurrente presentó en el registro del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social un recurso de alzada contra la anterior resolución.

El 28 de abril de 2021 la subdirectora general de Programación y Ordenación Laboral informa favorablemente la desestimación del recurso de alzada interpuesto al reiterarse básicamente en el recurso las alegaciones formuladas durante la tramitación del procedimiento sancionador y que fueron desestimadas.

Mediante Resolución de 18 de octubre de 2021 del viceconsejero de Empleo se inadmite por extemporáneo el recurso de alzada interpuesto por la entidad recurrente *“dado que el recurso tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid el 22 de septiembre de 2020”*. Con idéntica fecha se comunica la resolución a la entidad recurrente.

CUARTO.- El mismo día 18 de octubre de 2021 la entidad recurrente presenta en el registro de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo un recurso extraordinario de revisión al entender que ha habido un grave error de hecho al determinar la inadmisión de un recurso de alzada presentado en tiempo y forma.

Sin más trámites, figura en el procedimiento una propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión suscrita por el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 12 de febrero de 2023.

En los fundamentos de derecho de la propuesta, se califica el recurso interpuesto como extraordinario de revisión, por cuanto se fundamenta en el artículo 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), al haberse incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, consistiendo el error en la incorrecta valoración de la fecha de interposición del recurso de alzada, que según el justificante del registro que aporta la entidad recurrente y que no figuraba en el expediente fue el 19 de septiembre de 2020, mientras que la Comunidad de Madrid tuvo en cuenta un resguardo o justificante de un asiento de salida del registro electrónico del Ministerio en el que figuraba como fecha de presentación el 22 de septiembre de 2020.

La propuesta viene a anular el acto recurrido que declara la extemporaneidad del recurso de alzada y se pronuncia sobre el fondo del mismo.

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 del consejero 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 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, 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 recurrente a la que por Resolución de 21 de agosto de 2020 del director general de Trabajo se le impuso una sanción de 3.000 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 18 de octubre de 2021 por la que se inadmitió por extemporáneo el recurso de alzada 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.

Por otra parte el recurso extraordinario de revisión se ampara en el artículo 125.1.a) de la LPAC “*Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*” para lo que artículo 125.2 establece un plazo de interposición de cuatro años, aunque en la propuesta de resolución se manifiesta que también concurre la causa prevista en el apartado b) del citado artículo “*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 octubre de 2021, se ha formulado en plazo legal.

En cuanto a la tramitación del recurso extraordinario de revisión se observa que no ha existido, puesto que, con posterioridad a la interposición del recurso, únicamente se ha elaborado la propuesta de resolución y se ha prescindido del trámite de audiencia al interesado, al no figurar en el procedimiento, ni ser tenidos en cuenta para la resolución del expediente otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el recurrente (cfr. artículo 82.4 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 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 octubre de 2021 no se ha formulado propuesta de resolución hasta 12 de febrero de 2023, 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 desde la presentación del recurso que la propuesta de resolución.

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 concurra 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 de 26 de enero de 2016 (recurso 240/2014):

“(…) 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, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables, 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 7 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 564/2017) que:

“...hay error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse; y esta clase de error constituye la circunstancia 1º del artículo entonces vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy artículo 125 1º) de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende y existe error de derecho cuando no hay controversia sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivar de esos mismos hechos”.

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 (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1993) y, en segundo lugar, que el error de hecho resulte de documentos obrantes en el expediente.

En este caso, el recurrente alega que la Administración ha incurrido en un error al inadmitir por extemporáneo el recurso de alzada presentado con fecha 19 de septiembre de 2020 en el registro Electrónico del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, lo que acredita con el justificante emitido por el propio registro, documento que no se encontraba incorporado al procedimiento en el que se dictó la resolución que se pretende revisar y por tanto, no idóneo, conforme a la doctrina expuesta.

Sin embargo, en el documento que la Administración tuvo en cuenta para dictar el acto que declaraba la extemporaneidad del recurso de alzada, además de figurar como fecha del asiento de salida del registro general del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el 22 de septiembre de 2020, en el apartado de documentos adjuntos se observa que figura *“recurso de alzada, 19 de septiembre”* circunstancia que permitiría apreciar la concurrencia de la causa establecida en el artículo 125.1.a) de la LPAC.

En el caso que nos ocupa, tal y como recoge la propuesta de resolución, el documento que aporta la entidad recurrente, justificativo de la presentación del recurso de alzada el día 19 de septiembre de 2020, constituye un documento de valor esencial para la resolución del asunto, que de haberse conocido por el órgano que conocía del recurso de alzada, no habría dictado la Resolución de 18 de octubre de 2021, por lo que concurre la causa prevista en el apartado b) del artículo 125.1 *“b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”*

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 18 de octubre de 2021 que inadmitió por extemporáneo el recurso de alzada formulado contra la Resolución de 21 de agosto de 2020.

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 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 la causa prevista en la letra 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 16 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 130/23

Excmo. Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid