

Dictamen n.º: **261/23**

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

Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**

Aprobación: **18.05.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 18 de mayo de 2023, sobre la 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 (en adelante, “*la recurrente*”), contra la Resolución de 25 de mayo de 2022, de la Viceconsejería de Empleo por la que se acordaba el desistimiento del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de 12 de febrero de 2020, de la Dirección General de Trabajo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de abril de 2023 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente aludido en el encabezamiento.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

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

Con fecha 18 de septiembre de 2019, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó Acta de infracción 4264/2019 contra la recurrente, por incumplimiento de la obligación empresarial de garantizar el registro diario de la jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y fin de la jornada de cada trabajador, registro que no se encontraba en el centro de trabajo.

Se señala que dichos hechos constituyen una infracción en materia de prevención de riesgos laborales, a tenor de lo establecido en el artículo 5.1 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; infracción tipificada como grave por mor del artículo 7.5 de este texto refundido, vulnerando lo dispuesto en el artículo 34.9 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. A tal efecto, se propuso la sanción en grado mínimo, esto es, una multa de 626 euros.

La empresa presentó alegaciones mediante escrito de 24 de octubre de 2019 señalando, en síntesis, la vulneración del principio de tipicidad por ausencia del hecho infractor y la incorrecta graduación de la sanción.

El día 26 de noviembre de 2019, se solicita el informe preceptivo a la Inspección, lo que se comunica a la recurrente. La inspectora de Trabajo actuante se ratifica, el 17 de diciembre de 2019, en los hechos y fundamentos de derecho del Acta de infracción.

El día 3 de enero de 2020 se recibe dicho informe en la Dirección General de Trabajo de la entonces Consejería de Economía, Empleo y Competitividad y se le concede trámite de audiencia a la empresa. Por esta se formulan alegaciones el día 4 de febrero de 2020.

TERCERO.- Con fecha 12 de febrero de 2020, la directora general de Trabajo dicta resolución en la que se confirma el Acta de infracción de inicio del procedimiento sancionador, y se impone a la empresa una sanción de 626 euros por la comisión de una infracción “grave mínimo 3.000 euros. Art. 12.6 del R.D.L. 5/2000”. Esta resolución se notifica el 24 de febrero de 2020, a la empresa, indicando que contra la misma cabe interponer recurso de alzada.

El 9 de junio de 2020, la empresa interpuso recurso de alzada contra la anterior resolución.

Por la subdirectora general de Programación y Ordenación Laboral se informa el 14 de abril de 2021, favorablemente, la desestimación del recurso de alzada, al reiterarse básicamente en el recurso las alegaciones formuladas durante la tramitación del procedimiento sancionador y que ya fueron desestimadas.

Sin embargo y en cuanto a la forma, examinado el recurso de alzada se observa que falta la acreditación por la persona firmante de su poder para entablar recursos en representación de la empresa, por lo que el subdirector general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo requirió el 16 de abril de 2021, a la recurrente para que, en el plazo de diez días hábiles, presentase los documentos preceptivos para la subsanación del recurso interpuesto, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendría por desistido del mismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

La notificación de esta resolución de requerimiento no consta en el expediente administrativo remitido, si bien la empresa recurrente manifiesta haber sido notificada el día 20 de abril de 2021 (documento 06.02 del bloque de documentos 03. del expediente administrativo).

Mediante Resolución del viceconsejero de Empleo de 25 de mayo de 2022, se declaró el desistimiento de la interesada en el recurso de alzada. Esta resolución se fundamenta en que “*notificado el requerimiento el 23 de abril de 2021 según consta en aviso de recibo*” y no constando la subsanación de dicha deficiencia, procede la aplicación del artículo 68 de la LPAC y, en consecuencia, tenerla por desistida del recurso de alzada. Con idéntica fecha consta aceptada la notificación a la recurrente.

CUARTO.- El día 2 de junio de 2022, la empresa recurrente presenta en el registro de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, un recurso extraordinario de revisión basado en el art. 125.1 a) “*Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”.

La empresa señala, por una parte, que ha de considerarse en cuanto a los plazos administrativos lo dispuesto en las siguientes normas: el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 16/2020, de 28 de abril, y el artículo 8 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Y que el 9 de junio de 2020 interpuso recurso de alzada contra la Resolución de 12 de febrero de 2020, de la Dirección General de Trabajo.

Y, por otra parte, fundamenta el recurso extraordinario de revisión en que cuando fue requerida para subsanación relativa a la documentación relativa a la representación de la empresa, ésta sí fue presentada el 23 de abril de 2021 en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid, adjuntando ahora el justificante de presentación, el escrito formulado cumpliendo lo requerido y la copia de la escritura pública aportada. Termina su escrito suplicando que se tenga por presentado este recurso extraordinario y se acuerde “*anular la resolución administrativa que nos tiene por desistidos, retrotrayendo actuaciones, procediendo a dictar resolución administrativa entrando a conocer, y resolver sobre el fondo*”.

Sin más trámites, figura en el procedimiento una resolución suscrita por el viceconsejero de Empleo, sin fecha ni firma, dirigida a la Comisión Jurídica Asesora. En sus fundamentos de derecho, se califica el recurso interpuesto como extraordinario de revisión conforme a lo dispuesto en los artículos 112.1 y 125 de la LPAC. Además, se dice que el recurso se fundamenta en las causas de las “*letras a) y b)*” del artículo 125.1.a) de la LPAC, al haberse incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente y la aparición de documentación de valor esencial para la resolución del asunto, al constar, pese a su no incorporación al expediente, la documentación requerida.

La parte dispositiva resuelve “*vistas las normas anteriormente citadas y las demás de aplicación y previo Dictamen de la Comisión Jurídica Consultiva (sic)*” de la Comunidad de Madrid:

“*PRIMERO. Estimar el recurso extraordinario de revisión interpuesto por contra la Resolución de 25 de mayo de 2022, de la Viceconsejería de Empleo por la que se acordaba el desistimiento del recurso de alzada contra la Resolución de 12 de febrero de 2020 que, en consecuencia, se anula.*

“*SEGUNDO.- Inadmitir, por su presentación extemporánea, el recurso de alzada interpuesto (el) 9 de junio de 2020 por contra la Resolución de 12 de febrero de 2020, de la Dirección General de Trabajo, que acordó la confirmación del acta de la inspección de trabajo, imponiendo una sanción en materia de relaciones laborales en el procedimiento sancionador 4264/19”.*

En ese estado del procedimiento, se solicita el dictamen a este órgano consultivo por el consejero de Economía Hacienda y Empleo el 14 de abril de 2023.

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) 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 órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

Igualmente, la petición de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, contenida en los artículos 125 y 126 de la LPAC. En efecto, 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 artículo 126, que 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”*.

El presente dictamen se emite dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la empresa a la que, por Resolución de 12 de febrero de 2020 del director

general de Trabajo se le impuso una sanción de 626 euros y en la que por tanto, concurre la condición de interesada (artículo 4 de la LPAC).

El objeto del recurso es la Resolución de 25 de mayo de 2022, de la Viceconsejería de Empleo por la que se acordaba el desistimiento del recurso de alzada interpuesto por Dña. (...) en nombre y representación de

Se trata pues, de un acto susceptible de revisión conforme a lo expresado en el artículo 125.1 de la LPAC, al ser un acto firme en vía administrativa, puesto que precisamente la firmeza de dicho acto deviene de la propia resolución que declara el desistimiento del recurso de alzada.

Por otra parte, el recurso extraordinario de revisión formulado 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 su artículo 125.2 establece un plazo de interposición de cuatro años. Y ello, 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 el que el artículo 125.2 establece un plazo de interposición de tres meses.

En todo caso, el recurso extraordinario interpuesto el 2 de junio de 2022, se ha formulado en plazo legal.

En lo que respecta a la tramitación, 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 abierta la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (artículo 126.3 de la LPAC).

Por último, no podemos dejar de destacar el excesivo plazo que ha llevado la tramitación del recurso, pues, interpuesto el día 2 de junio de 2022 y dado que la resolución que se envía como último documento del expediente no lleva fecha, es el consejero de Economía Hacienda y Empleo el que firma, el 14 de abril de 2023 la solicitud de dictamen, lo que excede con mucho el plazo de tres meses al que hemos aludido, y se hace especialmente relevante en el procedimiento que nos ocupa, en el que no ha habido más trámites desde la presentación del recurso que la citada resolución a modo de propuesta.

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 interesada.

Como hemos expuesto en líneas anteriores, la causa invocada por el recurrente para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es únicamente la prevista en el artículo 125.1.a) de la LPAC:

“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 dictarlos 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 desacuerdo 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, es claro que asiste la razón al recurrente. En efecto, alega que la Administración ha incurrido en un error de hecho, al decir que no presentó la documentación requerida (poder acreditativo de la representación otorgada) y tenerla por desistida del recurso de alzada interpuesto, cuando sí la había presentado.

Ello lo acredita con la propia solicitud presentada, que lleva fecha de entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid, «*“Fecha: 23/04/2021 13:21”, Destino: Registro de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad*» (documento 06.02 de la carpeta 3 del expediente). La solicitud se acompañó de un escrito y de la documentación requerida y fue presentada el 23 de abril de 2021, tanto en tiempo *“con fecha veinte de abril de los corrientes, se nos ha notificado Requerimiento para que, en el plazo de diez días, a fin de que se acredite la representación legal de esta empresa”*, como en forma; siendo el recurrente especialmente diligente pues adjunta para su mejor localización por el órgano

administrativo, la copia del requerimiento del Subdirector General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo firmado el 16 de abril de 2021.

Por tanto, no se trata de un nuevo documento de fecha posterior a lo ya resuelto por la Administración, sino de un documento preexistente que -incomprensiblemente- no se incorporó como debiera al procedimiento en el que se dictó la resolución que se pretende revisar.

En el caso que nos ocupa, tal y como recoge la propuesta de resolución, el documento que aporta la recurrente, justificativo de la presentación de la documentación requerida el día 23 de abril de 2023 constituye un documento de valor esencial para la resolución del asunto, que, de haberse incorporado al expediente, por el órgano que conocía del recurso de alzada no se habría dictado la resolución de 25 de mayo de 2022 teniéndole por desistido del recurso de alzada interpuesto. Por lo que, en definitiva, concurre también 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*”, si bien en este caso -como dijimos- es de fecha anterior.

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.

Por último, ha de recordarse como ya señalamos en el Dictamen 130/23, de 16 de marzo, que la intervención de esta Comisión Jurídica Asesora ha de ceñirse al recurso extraordinario de revisión, por lo que no procede entrar a analizar lo recogido en la resolución, relativo a la inadmisión por extemporáneo del recurso de alzada.

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 18 de mayo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 261/23

Excmo. Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid