

Dictamen n.º: **660/24**
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **24.10.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 24 de octubre de 2024, 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 D., en representación de EUROPREVÉN SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, S.L., (en adelante “*la recurrente*”), contra la inadmisión de un recurso de alzada (RA 777/23), por extemporáneo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de septiembre de 2024, 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 631/24, 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. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada 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:

1.- Con fecha 13 de octubre de 2022, se levantó Acta de Infracción 05198/2022 (I-28-2022-0005198.62) por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social contra la mercantil recurrente, en la que se imputaba el incumplimiento de la obligación de evaluar adecuadamente todos los lugares de trabajo, y de evaluar los riesgos ergonómicos de la actividad de aplicación de masajes terapéuticos, así como a realizar la correspondiente planificación preventiva, de un procedimiento de protección a la maternidad, así como de una Planificación Preventiva que establezca medidas concretas, tanto correctoras como de conservación y mantenimiento respecto a la protección a la maternidad, con los requisitos exigidos por las normas reglamentarias (...); vulnerando con ello lo dispuesto en el art. 31.3, en relación con los arts. 16 y 23 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y el art. 20 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 en el artículo 12.22 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.

Tras la instrucción del expediente sancionador, se dicta por el director general de Trabajo, resolución de 18 de abril de 2023, en la

que se confirma el acta de infracción promotora del procedimiento sancionador y se impone a la entidad recurrente una sanción de 3.000 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”*.

La notificación electrónica de la resolución sancionadora consta aceptada el 19 de abril de 2023.

2.- El 18 de mayo de 2023, la empresa recurrente presentó en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública, un recurso de alzada contra la anterior resolución sancionadora.

3.- El 28 de agosto de 2023, la subdirectora general de Programación y Ordenación Laboral informa el recurso de alzada interpuesto, sosteniendo su inadmisibilidad por extemporáneo, señalando al respecto que *“el presente recurso de alzada debe ser declarado 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, 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 fue notificada el día 19 de abril de 2023 y el recurso fue interpuesto el día 23 de mayo de 2023”.

Mediante Resolución de 7 de noviembre de 2023, del viceconsejero de Economía y Empleo, se inadmite por extemporáneo el recurso de alzada interpuesto por la recurrente, que se basa en la justificación de que *“el acto impugnado se notificó el 19 de abril de 2023, según se acredita en el expediente mediante el acuse de recibo de notificación telemática. Dado que el recurso tuvo entrada en el Registro de la Comunidad de Madrid el 23 de mayo de 2023, se presentó una vez transcurrido el plazo previsto por la norma, por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 116.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, procede su inadmisión”.*

Esta resolución consta aceptada por la mercantil recurrente el mismo día 7 de noviembre de 2023.

TERCERO.- El 28 de noviembre 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 había sido presentado en tiempo y forma.

Señala el citado recurso, que el recurso de alzada, se interpuso el día 18 de mayo de 2023, por tanto, dentro del plazo, en un Registro Electrónico General que permite presentar solicitudes dirigidas a cualquier órgano de las Administraciones Públicas, al tratarse de un Sistema de Registro Único (SIR), por lo que se ha interpuesto dentro del plazo establecido de un mes, y no cabe su inadmisión.

Se dice adjuntar el justificante de presentación del recurso de alzada. Y se interesaba la nulidad de la resolución de inadmisión del recurso de alzada interpuesto y la admisión a trámite del mismo.

Sin embargo, no se adjunta dicho justificante, por lo que la mercantil fue requerida a efectos de subsanar dicha deficiencia, lo cual hizo, mediante escrito presentado el 13 de diciembre de 2023.

Con fecha 18 de julio de 2024, se elabora informe por la Subdirección General de Programación y Ordenación Laboral, en relación al recurso extraordinario de revisión.

Se sostiene que, por la mercantil recurrente, sí se presentó en plazo el recurso de alzada el 18 de mayo de 2023. Y se alega que *“con posterioridad a la resolución de inadmisión la empresa aporta un documento que de haber aparecido antes hubiese variado la resolución”*.

Y a continuación, el informante entra en lo relativo al fondo del asunto en cuanto al recurso de alzada presentado, y propone la desestimación de éste y la confirmación de la resolución sancionadora.

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

A efectos de la estimación del recurso extraordinario de revisión, en el fundamento de derecho quinto de la propuesta de resolución, se señala que *“esta administración, con ocasión de revisión de otros expedientes, constató la existencia de un documento de presentación*

en registro electrónico del recurso de alzada contra la resolución recaída en 25-ST-05198.3/2022, presentado el 18 de mayo de 2023 en el registro electrónico de la administración general del Estado”.

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 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 (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, 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 artículo 126, que, al igual que el artículo 106.3 de la misma ley para la 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 18 de abril de 2023 de la directora general de Trabajo se le impuso una sanción de 3.000 euros, y en quien concurre por tanto, la condición de interesada ex artículo 4 de la LPAC.

El objeto del recurso es la resolución del viceconsejero de Economía y Empleo, 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, señalando el artículo 122.3 de dicha ley 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*”.

En cuanto al plazo de interposición del recurso extraordinario de revisión, el artículo 125.2 de la misma ley, lo establece en cuatro años. Por lo que, no cabe duda que el recurso interpuesto el 28 de noviembre de 2023, se ha formulado en plazo legal.

La propuesta de resolución manifiesta fundadamente que *“dado que la administración disponía de los datos correctos de presentación del recurso, debe considerarse que concurre la causa de la letra a) es decir, error de hecho por la propia administración que resulta de la documentación obrante en poder de la misma”*.

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 subdirección general competente y posteriormente, se ha elaborado la propuesta de resolución, habiéndose prescindido del trámite de audiencia al 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, 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, ex 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 tramitación del recurso, pues interpuesto éste el 28 de noviembre de 2023, se ha solicitado el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora en el mes de septiembre de 2024, 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 señalado, 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 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 118.2ª 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 3ª 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 concurren, 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 resolutorio 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 de hecho, al inadmitir por extemporáneo el recurso de alzada presentado el 18 de mayo de 2023, en el registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública, lo que acredita con el justificante de presentación del propio registro.

Así pues, hay un error de hecho en la actuación administrativa, toda vez que la Administración autonómica disponía de los datos correctos de la presentación del recurso de alzada en un Registro de la Administración General del Estado el día 18 de mayo de 2023, independientemente de su entrada en un registro autonómico –el 23

de mayo de 2023- remitido por la Administración General del Estado. Por lo que al haberse notificado la resolución sancionadora susceptible de recurso de alzada, el día 17 de abril de 2023, la interposición se hizo en tiempo y forma por la mercantil interesada.

En este punto, es de advertir que el ciudadano o la persona jurídica interesada no tiene que presentar, ante la Administración competente para resolver (en este caso, la autonómica) el justificante de haber interpuesto el recurso en el registro de otra Administración Pública (en este caso, la estatal), sino que es la Administración actuante la que debe verificar la fecha de registro de entrada de un recurso, ya que existe un Sistema de Interconexión de Registros (SIR). Y ello, por mor tanto del artículo 38.4 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como del artículo 16.4 de la vigente LPAC, que permiten presentar los escritos en cualquier registro de las administraciones públicas.

En virtud de lo expuesto, hay que concluir afirmando que procede apreciar la causa establecida en el artículo 125.1 a) de la LPAC, y, por tanto, la estimación del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la resolución que inadmitió por extemporáneo el recurso de alzada formulado contra la resolución sancionadora de la Dirección general de Trabajo.

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 la causa prevista en la letra a) 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 24 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 660/24

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid