

Dictamen n.º: **83/24**

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

Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**

Aprobación: **15.02.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 15 de febrero 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 Brasa y Leña España, S.L.U. (en adelante, “*la recurrente*”) contra la Orden de 18 de octubre de 2021 de inadmisión de un recurso de alzada, RA 471/21, por extemporáneo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de enero 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 26/24, 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).

Al considerar que la documentación remitida estaba incompleta, se interesó con fecha 25 de enero de 2024 que se completara el expediente administrativo, remitiéndose con fecha 5 de febrero de 2024, la documentación requerida, reanudándose con ello el plazo para la emisión del presente dictamen conforme al artículo 19.2 del mencionado 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 dia señalado en el encabezamiento.

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

Con fecha 26 de diciembre de 2019, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó Acta de infracción I282019000601771 contra la mercantil recurrente, en la que se le venía a imputar que había omitido su deber de establecer un sistema de control horario accesible y disponible en el centro de trabajo tanto respecto a la plantilla como respecto a la Inspección de Trabajo, en un número de personas afectadas generalizado en el centro de trabajo sito en la Plaza del Comandante de las Morenas, 3 de Madrid, vulnerando con ello el artículo 34.9 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. La infracción se tipifica como grave en el artículo 7.5 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 por el director general de Trabajo, resolución fechada el 21 de agosto de 2020, en la que se confirma el acta de infracción promotora del

procedimiento sancionador e impone a la entidad recurrente una sanción de 6.250 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 mismo día 21 de agosto de 2020.

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 4 de mayo de 2021, 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 (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 fue notificada el día 21*

de agosto de 2020 y el recurso fue interpuesto el día 22 de septiembre de 2020”.

Mediante Resolución de 18 de octubre de 2021 del viceconsejero de Empleo, se inadmite 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 acto impugnado se notificó el 21 de agosto de 2020, según se acredita en el expediente mediante el acuse de recibo de notificación telemática, por lo que el plazo para la interposición del recurso de alzada finalizó el 21 de septiembre de 2020.*

Dado que el recurso tuvo entrada en el Registro General del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social el 22 de septiembre de 2020, 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 notificada a la mercantil recurrente el día 19 de octubre de 2021.

TERCERO.- El 21 de octubre de 2021, 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 «*según manifiesta la propia Resolución: “el acto impugnado se notificó el 21 de agosto de 2020 por lo que el plazo para la interposición del recurso de alzada finalizaba el 21 de septiembre de 2020”. “Dado que el recurso tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid el 22 de septiembre de 2020, 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, procede su inadmisión”.*

Si bien, y como se adjunta en el Justificante que emite el propio Registro Electrónico del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Recurso de Alzada se presentó con fecha 19/09/2020 y hora 11:20:54, con el número de registro O00009345e2000172011, cumpliéndose por tanto el plazo establecido de un mes para formular dicho Recurso, y por tanto no cabe la inadmisión del mismo».

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 14 de marzo de 2022, 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 «*examinado el expediente administrativo, consta en el mismo la resolución de la Dirección General de Trabajo, que confirma el acta de infracción promotora del expediente sancionador, y por la que se impone una sanción a la empresa Brasa y Leña España, SL por la comisión de una infracción grave en grado máximo, dictada el 21 de agosto de 2020 y notificada el 21 de agosto de 2020, según acuse de recibo.*

Asimismo, consta el recurso de alzada interpuesto contra la anterior resolución en fecha 22 de septiembre de 2020, según el justificante de presentación en el Registro General del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

No obstante, el recurrente, junto al recurso, aporta un justificante de presentación, de fecha 19 de septiembre de 2020, ante el Registro de Entrada del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

En ambos justificantes de presentación, coincide la huella electrónica de los documentos presentados, por lo que puede presumirse que se refieren al mismo recurso de alzada por el que se pretende recurrir la resolución de la Dirección General de Trabajo, por tanto, atendiendo a la fecha de presentación (19/09/2020), debe afirmarse que el mismo se presentó dentro del plazo legalmente establecido en el artículo 122.1 de la LPAC “El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso”.

Una vez analizada la documentación obrante en el expediente y la aportada en el recurso extraordinario de revisión, se podría concluir que al redirigir la documentación al órgano competente, se sustrajo el justificante de presentación aportado ahora por el recurrente, por lo que dicho documento no pudo ser tenido en cuenta por la Dirección General de Trabajo a la hora de informar el recurso de alzada interpuesto, ni tampoco lo pudo tomar en consideración la Secretaría General Técnica en su propuesta de resolución, ni la posterior resolución del Viceconsejero de Empleo, siendo que de haberse conocido, la resolución hubiese sido distinta, si no en su signo sí en su contenido, por cuanto tendría que haber entrado a conocer sobre el fondo de la pretensión del recurrente en el recurso de alzada».

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 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 «*consta en el expediente, por un lado, un resguardo o justificante de un asiento de salida del registro electrónico del Ministerio el “22/09/2020 13:51:00 (horario peninsular), con número de registro O00000341s2000093335,*

ESCRITO DE ALEGACIONES AI28/2019/601771. Dirección Territorial Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Madrid-Inspección Provincial Trabajo y Seguridad Social de Madrid- EA0041727 / Ministerio de Trabajo y Economía Social. UNIDAD DE DESTINO: D.G. de Trabajo-A13028232/ComunidadesAutónomas.Nombre:PLAZAMAYOR_Recurso_Alzada.pdf.HASH60d1b2097b0c718056a1482f77ae97eddb0979d74016f3d91707f0f59808b1e”.

Dicho documento fue el considerado a la hora de dictar el acto recurrido que declaraba la extemporaneidad del recurso de alzada.

Por otro lado, el interesado aporta un justificante de presentación en papel del recurso de alzada en el Registro de dicho Ministerio -a través de la oficina de asistencia- de fecha 19 de septiembre de 2019, con el mismo HASH que el documento citado en el párrafo anterior: 60d1b2097b0c718056a1482f77ae97eddb0979d74016f3d91707f0f59808b1e.

Se considera necesario señalar en este momento que esa relación de cifras y letras es un método de validación documental, de forma que con la función y código hash, se garantiza la inalterabilidad de los documentos firmados electrónicamente. Es una tecnología que facilita la firma de documentos y garantiza su autenticidad».

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 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 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 21 de agosto de 2020 del director general de Trabajo se le impuso una sanción de 6.250 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, del viceconsejero de Empleo, por la que se

inadmitió por extemporáneo el recurso de alzada, RA 471/21, 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 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 21 de octubre de 2021, se ha formulado en plazo legal.

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 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 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 expedido 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 21 de octubre de 2021 se ha solicitado el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora en enero de 2024 , 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 trámites 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, 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 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 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, 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 22 de septiembre de 2020 es un asiento de salida, no un asiento de entrada, dirigido a la Dirección General de Trabajo.

Por otro lado, en el caso que nos ocupa, tal y como recoge la propuesta de resolución, cabría considerar igualmente concurrente la causa prevista en el artículo 125.1.b) de la LPAC, que legitimaría 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 19 de septiembre de 2020, constituye un documento 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 18 de octubre de 2021, inadmitiendo el citado recurso, por cuanto dicho documento acreditaría la interposición en forma de la alzada que nos ocupa al haberse notificado la resolución sancionadora, susceptible de alzada, el día 21 de agosto de 2020.

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 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 15 de febrero de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 83/24

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid