

Dictamen n^o: **411/14**
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y
Vivienda**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **24.09.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de septiembre de 2014, emitido sobre la solicitud formulada por el consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Orden del Consejero de 17 de octubre de 2008, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por aquélla frente a la Resolución del Director General de Transportes, por la que se le imponía una sanción de 2.000 € por la comisión de una infracción grave prevista en el artículo 141.6 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de agosto de 2014 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, en relación con el recurso extraordinario de revisión interpuesto por A contra la resolución aludida en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le dio entrada con el número 376/14, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico

del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos a la Sección V presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos.

El escrito de solicitud del dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen, los que a continuación se relacionan:

1.- Con fecha 26 de julio de 2007 se extendió boletín de denuncia por la Guardia Civil al conductor del vehículo matrícula aaa semirremolque bbb en el kilómetro 34 de la A-2, dirección Madrid. El hecho denunciado consistía en:

“Realizar un descanso diario de 5 h 34 minutos, entre las 05:24 h día 16 y las 05:24 h día 17/07/2007. Descanso realizado entre las 10:45 h y las 16:23 h día 16/07/2007 (Horario UTC).

Se adjuntan tickets impresos días 16 y 17/7/2007”.

En el boletín de denuncia se hace constar como titular del vehículo a la empresa “B”, con domicilio en la localidad de Arranho (Portugal).

2.- Como consecuencia de la denuncia anterior, con fecha 9 de enero de 2008 se dicta providencia de incoación de procedimiento sancionador ante la posible comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 141.6 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en la redacción dada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, así como el artículo 198.6 del Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, modificado por Real Decreto 1225/2006, contra la empresa A, con domicilio en la localidad de Vala do

Carrugado-Vila Franca Xira (Portugal). Providencia que se notifica a la citada empresa el día 23 de enero de 2008.

3.- Con fecha 5 de febrero de 2008, la mercantil recurrente formula alegaciones en las que manifiesta, en primer lugar, que los vehículos denunciados no pertenecen, ni han pertenecido, a esa empresa ni tienen autorización de transporte vinculada a los mismos. Además, añaden que la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid actúa en contra de lo dispuesto en el artículo 19.3 Reglamentos CEE nº 561/2006, pues no se le proporcionaron por escrito al conductor las debidas pruebas de la infracción. Así, alegan que no han recibido ninguna prueba que enerve su presunción de inocencia, al no habersele enviado ni el boletín de denuncia ni las impresiones de los tickets en las que se fundamenta la denuncia. Por ello, solicitan la apertura de un período de prueba en el que habrá de incorporarse el informe del agente denunciante y se ratifique en su denuncia, copia de los discos diagrama y boletín de denuncia. Además, alegan que no tienen antecedentes infractores de este tipo y *“que no existió por nuestra parte ninguna intención de infringir la normativa vigente”* y concluyen con la solicitud de que *“se declare el sobreseimiento del procedimiento y el archivo de las actuaciones”*.

4.- El día 30 de abril de 2008 el instructor del procedimiento dicta propuesta de resolución en la que se ratifica en la calificación de la infracción y de la sanción. Según la propuesta de resolución:

“El interesado no aporta, junto con su escrito de alegaciones, ningún elemento probatorio suficiente para considerar desvirtuado el contenido del boletín de denuncia. En consecuencia deben considerarse probados los hechos constatados por el agente de control en el boletín de denuncia y no siendo necesario ningún informe ratificador”.

5.- Con esa misma fecha, 30 de abril de 2008, el director general de Transportes resuelve el expediente sancionador en el mismo sentido que la propuesta de resolución. Resolución que se notifica a la mercantil interesada el día 13 de mayo de 2008, (folios 15 a 17).

6.- El 28 de mayo de 2008 se interpone por la interesada, hoy recurrente, recurso de alzada en el que alega que no es responsable de la infracción porque no es propietario del vehículo al que se refiere el procedimiento y no tiene ninguna autorización de transporte vinculada al mismo. Aporta nota informativa del Registro de Automóviles de Lisboa (en portugués) en la que aparece la propiedad del vehículo correspondiente a la matrícula aaa y que no se corresponde con su empresa. Alegan, además, la nulidad de la resolución impugnada por vulneración del procedimiento legalmente establecido porque se les ha colocado en una situación de total indefensión, ya que no han recibido prueba alguna, ni siquiera el informe del agente en el que se establezca la razón por la que el agente consideró que dicho vehículo era de la recurrente. Asimismo alegan la situación de indefensión generada porque *“desconocemos la forma en que podemos demostrar que dicho vehículo no es nuestro (a parte de la documentación que aportamos) y por otra parte desconocemos la circunstancias que rodean el caso, es decir todo aquello relativo a la supuesta minoración de descanso, que llevó a cabo un chófer que desconocemos con un vehículo que ni siquiera es nuestro”*.

7.- Por Orden de 17 de octubre de 2008, el consejero de Transportes e Infraestructuras desestima el recurso de alzada interpuesto fundándose en que existen en el expediente suficientes elementos de prueba que acreditan la veracidad de los hechos, ya que constan tanto en el boletín de denuncia, que goza de presunción de veracidad, como en los tickets originales, que constituyen una prueba objetiva y fehaciente de la comisión de la infracción. Considera innecesaria la ratificación del agente denunciante

porque la mercantil no aportó datos distintos de los verificados por el agente, que el conductor recibió copia del boletín de denuncia por parte de agente y que la copia de los tickets puede ser obtenida por la empresa con la tarjeta del camión correspondiente. De la pertenencia o no del conductor a dicha empresa no presenta prueba alguna la recurrente.

La resolución del recurso de alzada se notifica a la entidad recurrente el día 3 de noviembre de 2008.

8.- Con fecha 19 de noviembre de 2008, la entidad recurrente presenta escrito por el que interpone recurso extraordinario de revisión contra la Orden de 17 de octubre de 2008 desestimatoria del recurso de alzada y contra la Resolución de 30 de abril de 2008 que acordaba imponer a la recurrente una sanción de 2.000 € por la comisión de una infracción calificada como grave. La empresa recurrente aunque dice en su escrito que su recurso se ampara en “*el Art. 118.1 2ª y 3ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*”, reproduce luego las causas del recurso extraordinario de revisión contenidas en los apartados 1º y 2º del artículo 118.1 LRJ-PAC y añade:

“El error de hecho que se ha cometido en este procedimiento, que resulta de los propios documentos incorporados a este expediente, es que el Boletín de Denuncia N^o ccc, documento base de la Providencia de Incoación del expediente sancionador número ddd, no tiene relación alguna con esta empresa ni con sus conductores y/o vehículos”.

“Podrán comprobar que el boletín de denuncia corresponde a la empresa B y al vehículo aaa.

La denominación o razón social de nuestra empresa es A, con número de contribuyente eee.

El error se evidencia por sí mismo, siendo responsable de los hechos denunciados en el de denuncia N^o ccc la empresa (...) propietaria del vehículo aaa”.

La recurrente añade que, ya en el escrito de alegaciones a la incoación del procedimiento sancionador se ponía de manifiesto que los vehículos no eran ni habían sido nunca de su propiedad y que en el recurso de alzada se aportaba copia nota informativa del Registro de Automóviles de Lisboa donde se demostraba que el vehículo sancionado era propiedad de otra empresa, con domicilio en una localidad distinta del de la recurrente. Con el recurso extraordinario de revisión, la empresa recurrente aporta copia del expediente sancionador y del recurso de alzada, así como traducción al castellano de la nota informativa del Registro de Automóviles de Lisboa.

9.- Por Orden de 18 de febrero de 2010 del Consejero de Transportes e Infraestructuras se declara la inadmisibilidad del recurso extraordinario de revisión interpuesto, por lo que no se considera necesario recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, *“en la medida en que el escrito presentado como recurso extraordinario de revisión no se fundamenta en alguna de las causas previstas en el citado artículo 118.1 de la misma ley”*. Dice así el Fundamento Jurídico III de la Orden de 18 de febrero de 2010:

“En este caso, no consta en el expediente ningún documento que acredite fehacientemente que la titularidad del vehículo corresponda a otra entidad, pese a lo manifestado por la recurrente. Por lo tanto, no se aprecia la existencia del error de hecho alegado, sino que los argumentos utilizados hacen referencia a una cuestión jurídica, de valoración de las pruebas aportadas.

En consecuencia, procede inadmitir la impugnación formulada por la recurrente, al no concurrir los requisitos establecidos en el artículo 118 citado”.

10.- Contra la Orden de inadmisión del recurso extraordinario de revisión, la mercantil recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo, recurso resuelto por Sentencia de 14 de enero de 2014 del Juzgado nº 29 de Madrid que estima parcialmente el recurso interpuesto por la recurrente al anular la Orden de 18 de febrero de 2010 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras y resuelve “condenar a la Comunidad de Madrid a que por su Consejería de Transportes e Infraestructuras admita a trámite el recurso extraordinario de revisión contra la resolución de la misma Consejería de fecha 17 de octubre de 2008, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Transportes de la misma Consejería de fecha 30 de abril de 2008, que en el procedimiento sancionador nº ddd acordó imponerle la sanción de 2.000 euros de multa, que presentó el 19 de noviembre de 2008, lo siga por todos los trámites legalmente establecidos y lo eleve a dictamen del órgano consultivo de la Comunidad de Madrid y, a la vista de dicho dictamen, lo resuelva con arreglo a Derecho”.

11.- Por Orden del consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de 10 de junio de 2014, se ejecuta la Sentencia anterior, y con fecha 18 de julio de 2014 se elabora informe-propuesta por el jefe de Área de Recursos y Asuntos Contenciosos, con la conformidad del subdirector general de Régimen Jurídico que dice:

“Del estudio del expediente administrativo se desprende que el escrito de impugnación formulado por la representación de la interesada reúne los requisitos del artículo 118.1 causa primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, mencionada anteriormente, no de la causa 2ª como se recoge en el escrito de interposición, una vez

que así ha sido motivado en la Sentencia cuya ejecución se tramita. Se debe tener en cuenta, además, que la empresa alude a que su nombre no se corresponde con el que figura como denunciado por el agente en el boletín. En consecuencia, se trataría de un error de hecho”.

Según este informe, la Orden de 18 de febrero de 2010, “*debería haber admitido el recurso a trámite dada la coincidencia, al menos en parte, del nombre del denunciado en el Boletín con la documentación que se presentó junto al recurso de alzada, aunque no fuese suficientemente evidente, puesto que lo que sí era manifiesto era la disparidad con el nombre de la empresa sancionada*” por lo que concluye que “*de los propios documentos que obran el expediente, se deduce la existencia de un error de hecho que atribuye la responsabilidad de la infracción a una persona jurídica distinta a la que, efectivamente, la cometió*”.

Este informe propuesta ha sido informado favorablemente por la secretaria general técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1.1etra.f).3º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual “*1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos:*

(...) f) *Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre (...) 3º Recursos extraordinarios de revisión*”.

La solicitud de dictamen se ha formulado por el Consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, en virtud del artículo 14.1 de la citada Ley (*“El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros”*), en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión, una vez recibido el dictamen del Consejo Consultivo, corresponde al Consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.6 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, poniendo el acto que se dicte fin a la vía administrativa *ex* artículo 55.1.c) de la misma Ley.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por A. La citada empresa es la que fue objeto de sanción pecuniaria por la comisión de infracción administrativa. En dicha mercantil concurre la condición de interesada *ex* artículo 31.1.a) de la LRJAP-PAC, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

En cuanto al plazo para la interposición del recurso extraordinario de revisión es de cuatro años, tal y como establece el artículo 118.2 de la LRJAP-PAC -en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica asimismo toda la sección dedicada a la regulación de este recurso-, a contar desde la fecha de la notificación de la resolución impugnada (dado que el recurso se fundamenta en la causa 1ª del artículo 118.1).

En el caso que nos ocupa, la fecha de la notificación de la Orden desestimatoria del recurso de alzada que ahora se recurre, es el 3 de noviembre de 2008, y el recurso se interpone el día 19 del mismo mes, por lo que, evidentemente, el recurso se ha formulado dentro del plazo legal.

En la tramitación del recurso extraordinario de revisión, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP-PAC y, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia a la empresa interesada, no se ha generado indefensión 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 aquélla (cfr. artículo 84.4 de la LRJAP).

La petición de dictamen al Consejo Consultivo viene impuesta por la propia normativa reguladora del recurso extraordinario de revisión, que se contiene en el Título VII de la LRJAP, en concreto, en el Capítulo II, que lleva por rúbrica “*Recursos administrativos*”, y dentro de éste, en la Sección 4ª, que comprende los artículos 118 y 119. El Título VII debe su redacción íntegramente a la citada Ley 4/1999, de 13 de enero.

El artículo 118, 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 119, que, al igual que el artículo 102.3 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*”.

TERCERA.- El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la LRJAP-PAC, 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, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

En primer término, el artículo 118.1 de la LRJAP-PAC, exige que este recurso se utilice para combatir actos firmes en vía administrativa.

En interpretación de la expresión “*actos firmes en vía administrativa*” tiene declarado nuestro Tribunal Supremo en Sentencia de 7 de junio de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a) que “*esta expresión viene a terminar con las discrepancias anteriores sobre el alcance de la firmeza (administrativa o jurisdiccional) de los actos susceptibles de tal recurso, y que debe considerarse a efectos de interpretación, en el sentido de que tal recurso resulta viable en cuanto se ha alcanzado dicha firmeza en vía administrativa, en cualquiera de las formas que ello se produce, ya sea por haberse agotado dicha vía o por no haberse interpuesto recurso administrativo en plazo, como señalaba el artículo 118 de la Ley 30/92 en la redacción originaria*”.

Tal condición de “*acto firme en vía administrativa*” se da en la Orden de la Consejería de 17 de octubre de 2008 desestimatoria del recurso de alzada hecho valer frente a la inicial resolución sancionadora dictada, toda vez que, conforme al artículo 109.a) de la LRJAP-PAC, ponen fin a la vía administrativa “*las resoluciones de los recursos de alzada*”.

La concreta causa invocada por la recurrente para proceder a la revisión del acto administrativo recurrido es la contemplada en el artículo 118.1.1^a de la LRJAP-PAC: “*contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse 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: 1^a Que al dictarlos se hubiere incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente*”.

Acerca de la mencionada causa tiene declarado el Tribunal Supremo (valga por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a, de 24 de enero de 2007), que “*es preciso no sólo que el error resulte de los propios documentos incorporados al expediente (...) sino que es necesario que el error sea de hecho, es decir que no implique una interpretación de las normas legales o reglamentarias aplicables en el supuesto de que se trate. O en términos de la sentencia de 17 de septiembre de 2004, recurso de casación 4714/2002, dictada por esta Sala y Sección que en cuanto al cumplimiento del requisito primero de los enumerados en el artículo 118 de la Ley 30/1992, para que se hubiera producido un error de hecho tendría que haberse demostrado que existió dicho error respecto a una circunstancia puramente fáctica y que ello hubiera dado lugar a la nulidad de la resolución*”.

En el presente caso, desde el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador el día 9 de enero de 2008, se observa un error de hecho, en cuanto que la empresa contra la que se dirige el procedimiento sancionador

como titular del vehículo es distinta de la que aparece como titular en el Boletín de Denuncia firmado por el agente denunciante. Error fáctico que se pone de manifiesto no solo por la distinta denominación de las empresas sino también por la localidad donde se encuentra el domicilio social de las mismas, una en Arranho y la otra en Vala do Carregado-Vila Franca Xira, como se observa en el boletín de denuncia.

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto debe estimarse, al concurrir en el acto administrativo cuya anulación se pretende la causa contemplada en el artículo 118.1.1^a de la LRJAP-PAC.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 24 de septiembre de 2014