

Dictamen nº: **225/18**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **24.05.18**

DICTAMEN del Pleno la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de mayo de 2018, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre recurso extraordinario de revisión promovido por D., contra la resolución del director general de Transportes de fecha 30 de mayo de 2016.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 22 de febrero de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el recurso de revisión citado en el encabezamiento.

Por el secretario de la Comisión Jurídica Asesora se solicitó determinada documentación con suspensión del plazo para la emisión del dictamen a tenor de los artículos 14.1.g) y 19.2 del ROFCJA. La documentación facilitada ha sido registrada en este órgano consultivo con fecha 18 de mayo de 2018.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D.^a Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 24 de mayo de 2018.

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

Con fecha 2 de diciembre de 2015, se formuló denuncia por la Guardia Civil de Tráfico al vehículo matrícula (...) por transporte de mercancías desde Córdoba hasta Seseña careciendo el conductor del certificado de aptitud profesional.

Como consecuencia de dicha denuncia, se inició el expediente sancionador BD-15521.7/2015 contra el conductor del vehículo, notificándosele la incoación del expediente el 23 de marzo de 2016.

No constando que se hubieran presentado alegaciones o pliego de descargos, el director general de Transportes con fecha 30 de mayo de 2016 dictó Resolución dando por concluso el procedimiento e imponiendo al conductor una sanción de 2.001 euros por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 140.18 y 143.1.h de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), y artículo 201.b del Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, siendo notificada mediante anuncio publicado en el BOE del día 13 de septiembre de 2016 previo intento en dos ocasiones de notificación personal.

El 9 de mayo de 2017, el conductor presenta un recurso extraordinario de revisión contra la anterior resolución y presenta

certificado de aptitud profesional obtenido el 15 de octubre de 2015 con validez hasta el 13 de septiembre de 2020.

El 31 de mayo de 2017 la Dirección General de Transportes informa que en la tramitación del recurso extraordinario de revisión se ha acreditado documentalmente la existencia de certificado de aptitud profesional con fecha anterior a la denuncia y propone la estimación del recurso.

El 7 de febrero de 2018 el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura, emite informe propuesta que concluye que procede la revisión instada al concurrir la causa primera del artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

El 4 de mayo de 2018 la subdirectora general de Transportes informa que *“según la aplicación para la gestión de la información de los conductores profesionales, dependiente del Ministerio de Fomento, D (...) es titular de una tarjeta CAP, siendo el periodo de validez que figura en la misma del 13 de septiembre de 2015 al 13 de septiembre de 2020, válida tanto para el transporte de mercancías como el de viajeros”*.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen a solicitud de la Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras,

legitimado para recabar dictamen de esta Comisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La consulta es preceptiva a tenor del artículo 5.3.f) c. de la Ley 7/2015: *“3 En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid (...) sobre (...) c. recursos extraordinarios de revisión”*.

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 en los artículos 125 y 126 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). De este último se infiere el carácter preceptivo de la consulta al órgano consultivo autonómico al regular 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 I del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”*.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene considerando que la omisión del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Estado –u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma–, si lo tiene equivale a omisión total del procedimiento legalmente establecido, y determina que la resolución así dictada esté viciada de nulidad radical, trayendo consigo en consecuencia la necesidad de retroacción de actuaciones. Así se ha pronunciado, por ejemplo, la Sentencia del

Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2002 [Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª (RJ 2002/3696)]:

“Se alega en el único motivo articulado la infracción por aplicación indebida de lo dispuesto en los artículos 22.9 de la Ley de 22 de abril de 1980, junto con la de los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992, en consonancia con lo resuelto por el Tribunal Constitucional con fecha 26 de noviembre de 1992 (...). Evidentemente los artículos 22.9 y 23 de la Ley 3/1980 continúan en vigor en virtud de la explícita declaración de constitucionalidad entonces efectuada, e incluso cabe afirmar que ha salido reforzada la intervención del correspondiente órgano consultivo –el de la Comunidad, o el propio o Consejo de Estado en su caso- tras la reforma de la Ley 30/1992 llevada a cabo en 13 de abril de 1999, puesto que al suprimir la necesidad de audiencia consultiva únicamente cuando se haga razonada declaración de inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión en el supuesto del artículo 119.1 se está confirmando inequívocamente la obligatoriedad de solicitar dicho dictamen fuera de tan específico supuesto.

Consecuentemente, no cabe sostener que la falta de mención explícita de la necesidad de acudir al dictamen del Consejo de Estado (o del entonces inexistente órgano consultivo de la Generalidad) en los artículos 118 y 119 de la Ley 30/1992 pueda llevarnos a la conclusión que se pretende por la parte recurrente: la de que la audiencia del mismo en el recurso extraordinario de revisión no forma parte del régimen jurídico del procedimiento administrativo común. Entonces como ahora, ya fuere por aplicación del artículo 22.9 ya sea por virtud de lo dispuesto en el nuevo artículo 119.1 de la Ley 30/1992, la intervención del órgano consultivo en este tipo de recursos es ineludible”.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la persona sancionada por la vulneración de la LOTT concurriendo pues en ella la condición de interesado del artículo 4.1 de la LPAC, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El objeto de dicho recurso a tenor de lo previsto en el artículo 125.1 de la LPAC son los actos firmes en vía administrativa.

En el presente caso se insta la revisión de la Resolución de 30 de mayo de 2016 del director general de Transportes, publicada en el BOE del día 13 de septiembre de 2016, por la que se impone una sanción al recurrente, resolución que era susceptible de recurso de alzada, por lo que no constando la presentación de recurso dentro del plazo previsto para ello, el acto sancionador devino firme.

El recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto el 9 de mayo de 2017 dentro del plazo de cuatro años a contar desde la fecha de notificación de la resolución impugnada tal y como dispone el artículo 125.2 de la LRJ-PAC.

Se ampara el recurso presentado en el apartado 1, letra a) del artículo 125 de la LPAC *“que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LPAC y si bien se ha prescindido del trámite de audiencia, ello resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 82.4 de la LPAC, por no haberse tenido en cuenta para resolver otros documentos o hechos no alegados por el reclamante.

La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras 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 y su acto pone fin a la vía administrativa ex artículo 55.1.c) de la misma. Dicha resolución puede ser impugnada ante la jurisdicción contenciosa administrativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.2 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

TERCERA.- Respecto del 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 se invoca, y cuya apreciación determinará la expulsión del acto de la vida jurídica.

El recurso de revisión regulado en los artículos 125 y 126 de la LPAC es un medio de impugnación extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley.

Constituye un remedio específico frente a la normal eficacia de los actos administrativos firmes.

El carácter extraordinario de este recurso, en contraposición a los recursos administrativos ordinarios, obliga a una interpretación restrictiva de sus requisitos y motivos. En este sentido, encontramos abundante jurisprudencia, entre otras Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2014 (RJ 2014/6804) que sostiene:

“Y es que, como antes decíamos, se trata de una vía revisoria excepcional, en la medida en que enfrenta el valor de la justicia con el principio de seguridad jurídica y, precisamente por su excepcionalidad, ha de ser interpretada con estricta sujeción a las causas que dan lugar a ella, sin que, por ello, puedan tener cabida en ese concepto aquellos supuestos de sentencias judiciales que interpretan el ordenamiento jurídico aplicado por la resolución administrativa impugnada de modo distinto a como ella lo hizo”.

En coherencia con el carácter extraordinario del recurso de revisión, la ley ha tasado las causas por las que cabe interponerlo y ha delimitado los actos susceptibles de este recurso. El recurrente, sin mención expresa de precepto legal alguno solicita la anulación de la multa impuesta por tener la tarjeta de cualificación en vigor adjuntando DNI, tarjeta de conductor y tarjeta de cualificación del conductor con vigencia desde el 15 de octubre de 2015 al 13 de septiembre de 2020 por lo que se entiende que invoca la causa prevista en el apartado 1, letra a) del artículo 125.1, con arreglo al cual cabe el recurso extraordinario de revisión cuando *“al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

En el caso que nos ocupa, una vez firme la resolución administrativa sancionadora el interesado ha acreditado, y así se afirma en el informe de la Dirección General de Transportes de 31 de mayo de 2017 poseer el certificado de aptitud profesional con fecha anterior a la denuncia.

Con posterioridad, y a requerimiento de esta Comisión Jurídica Asesora, el 4 de mayo de 2018 la subdirectora general de Transporte ha informado que *“según la aplicación para la gestión de la información de los conductores profesionales, dependiente del Ministerio de Fomento, D. (...), es titular de una tarjeta CAP”*, con un periodo de validez desde el 13 de septiembre de 2015 hasta el 13 de septiembre de 2020.

También el informe propuesta del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes expresa que:

“Una vez firme la resolución administrativa, se presenta como prueba copia del certificado de aptitud profesional, verificándose, con los archivos administrativos, que se obtuvo el 15 de octubre de 2015, fecha anterior a la de los hechos denunciados el 2 de diciembre de 2015. En conclusión, se considera suficientemente acreditada la

existencia de un error de hecho, que se deduce de los propios documentos del expediente”.

Por todo ello, se comparte el criterio de la propuesta de resolución de estimar el recurso al amparo de la causa primera del artículo 125.1 a) de la LPAC.

La propuesta de resolución no se pronuncia sobre la suspensión de la ejecución de la sanción y no consta en el expediente si el recurrente ha abonado o no el importe económico de dicha sanción. En el caso de que se hubiera pagado la multa por el recurrente, procedería su devolución al estimarse el recurso extraordinario de revisión.

No obstante, debe advertirse que el error apreciado debió haber sido comprobado por la Administración en la instrucción del procedimiento sancionador. Por tanto, debe exhortarse a la Administración a realizar una mejor instrucción de los procedimientos.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Resolución del Director General de Transportes de 30 de mayo de 2016 debe ser estimado al amparo del artículo 125.1.a) 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, 24 de mayo de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 225/18

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid