

Dictamen nº: **458/18**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **18.10.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 18 de octubre de 2018, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el recurso extraordinario de revisión interpuesto por D. (en adelante, “*el interesado*” o “*recurrente*”) contra la resolución del director general de Transportes de 5 de julio de 2016, recaída en un procedimiento sancionador.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con el recurso aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 416/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 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 ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D.^a M^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 18 de octubre de 2018.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- El día 13 de enero de 2016 a las 10:09 horas se formuló denuncia por la Guardia Civil de Tráfico al hoy recurrente, consignando además la matrícula del vehículo, en el km. 12 de la carretera M-206 por los siguientes hechos:

“Transporte de mercancías desde Torrejón de Ardoz hasta Madrid de carácter público, careciendo de título habilitante. Actuando como cargador la empresa reseñada en un transporte de paquetería”.

Constan como datos del titular/arrendatario los del interesado, como datos de ente denunciado adicional “TNT” como cargador y, además, los datos del conductor, persona distinta de las dos anteriores.

2.- Como consecuencia de esta denuncia, el 29 de marzo de 2016 se procedió a incoar el expediente sancionador nº 06-BD-00763.4/2016 contra el que aparecía en la denuncia como titular/arrendatario (el interesado). Constan como hechos imputados:

“La contratación de servicios de transporte por parte de transportistas o cualquier otro profesional del transporte con transportistas u operadores de transporte no autorizados (Contrata con (el recurrente) que carece de autorización de transportes para el citado servicio)”.

3.- El día 5 de julio de 2016, el director general de Transportes dictó resolución dando por concluso el procedimiento sancionador e

imponiendo al denunciado una sanción de 2.001 € por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 22, 119, 140.17 y 143.1 h) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT).

En sus antecedentes de hecho se hace constar que la incoación del expediente sancionador se notificó al interesado el 14 de abril de 2016.

4.- El día 4 de septiembre de 2017, el interesado presentó en el registro auxiliar de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras escrito en el que expuso:

“Que la sanción TTES BD 763.4/16 de la C.A. de Madrid no se corresponde conmigo, puesto que la matrícula... nunca estuvo a mi nombre. El titular era... Sí es cierto que firmé la carta sin saber a qué vehículo se refería. Por tanto reclamo esta cantidad ya que se encuentra en vía ejecutoria y no puedo retenerlo”.

Este escrito fue calificado en el registro como recurso: “Exp. BD-0763.4/16 Presenta Rso. al mismo”.

5.- A la vista del anterior escrito, el 8 de septiembre de 2017, en el oficio de remisión al Servicio de Recursos y Asuntos Contenciosos, la Dirección General de Transportes hizo constar:

“Adjunto se remite el expediente de sanción arriba referenciado, al haberse recibido en esta Unidad la interposición de un recurso de revisión.

Del recurso se desprenden circunstancias que permiten modificar la sanción propuesta, por lo que se propone estimar totalmente sus alegaciones.

El expedientado no era titular del vehículo, y además, se le sanciona tanto como cargador (06-BD-0763.4/2016) como por transportista (06-BD-0762.3/2016), lo que evidencia el grave error en la identificación del culpable en ambos expedientes”.

6.- El día 20 de octubre de 2017 el interesado presentó en el registro auxiliar de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras solicitud en la que manifestó: *“Expediente BD 7634/16 Adjunto copia de la Jefatura Provincial del Tráfico y solicito paralicen la sanción de la Agencia Tributaria”.*

Adjuntó *“Ampliación de informe del vehículo (matrícula que consta en la denuncia)”* emitido por la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid el 20 de septiembre de 2017, en el que constaba el interesado como titular del citado vehículo desde el 28 de enero de 2004 hasta el 16 de noviembre de 2006.

7.- Obran en el expediente remitido sendos pantallazos de *“CONSULTA POR MATRÍCULA (DGT)”*. En uno de ellos consta como fecha de transferencia del vehículo el 16 de noviembre de 2006 y como CIF del anterior propietario, el del interesado.

8.- El 20 de noviembre de 2017, el Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego resolvió denegar la solicitud de suspensión del procedimiento de recaudación formulada en representación del denunciado por basarse en la existencia de un error aritmético, material o de hecho refiriendo que *“no queda acreditado dicho error”*.

9.- El 14 de agosto de 2018, el técnico del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos con la conformidad del subdirector general de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras emitió informe-propuesta en el que propone la estimación del recurso extraordinario de revisión,

interpuesto por el interesado, al amparo de la causa primera del artículo 118.1.1ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) al concurrir los requisitos establecidos para su viabilidad. Su fundamento radica en el manifiesto error en la imputación y la consecuente sanción, por no ser propietario del vehículo matrícula... ni haber intervenido en el transporte como transportista ni como cargador.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen se ha formulado por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3 a) del ROFCJA.

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: “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 para el supuesto que nos ocupa, está constituida por los artículos 118 y 119 de la LRJ-PAC, al haberse impugnado una resolución dictada el 5 de julio de 2016 de fecha, por tanto, anterior a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), de conformidad con lo establecido en el apartado c) de su disposición transitoria tercera.

El artículo 118 LRJ-PAC, 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*”.

SEGUNDA.- El informe propuesta del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos califica el escrito presentado por el interesado el día 4 de septiembre de 2017 como un “*recurso extraordinario de revisión, al amparo de la causa primera del artículo 118.1.1ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, subsumible en la causa primera, por no ser titular del vehículo matrícula...*”.

El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por el sujeto sancionado por la resolución que pretende revisar. En él concurre, pues, la condición de interesado del artículo 31 de la LRJ-PAC, estando legitimado en consecuencia para la formulación del recurso.

El objeto del recurso extraordinario de revisión son los actos firmes en vía administrativa (artículo 118.1 LRJ-PAC). La resolución de la Dirección General de Transportes por la que se sanciona al recurrente no ponía fin a la vía administrativa y era susceptible de haber sido recurrido en alzada, ahora bien, al no haberse formulado recurso de alzada en plazo

(así se indica en el informe propuesta de 14 de agosto de 2018) el acto sancionador devino firme y, por tanto, susceptible de recurso extraordinario de revisión.

No obstante, hemos de poner de manifiesto que la resolución de inicio del procedimiento sancionador fue notificada al reclamante personalmente y este no realizó alegaciones ni recurrió la resolución que finalizó el mismo, pudiendo haberlo hecho.

El recurso de revisión regulado, como hemos señalado anteriormente, en los artículos 118 y 119 LRJ-PAC, en términos similares a como lo definen 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.

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, cabe mencionar la Sentencia de 29 de marzo de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (recurso 196/2015) , en la que con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo indica que el recurso extraordinario de revisión *“es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación estricta de los motivos invocados -sólo los enumerados en dicho precepto-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa”*.

Esta naturaleza extraordinaria y excepcional de este recurso exige que su planteamiento se formule con interpretación rigurosa respecto a los supuestos sobre los que resulta de aplicación, de tal forma que el

mismo sólo será procedente cuando se den los requisitos exigidos por la ley y se cumplan alguno de los motivos fijados en la misma. En el presente caso, el escrito presentado por el interesado y calificado en el registro de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras como recurso y por el Área de Recursos e Informes de dicha consejería, como recurso extraordinario de revisión, se interpone en un modelo de instancia general en el que, en relación con la sanción de transportes, expediente BD 763.4/16, alega que no se corresponde con él porque la matrícula del vehículo que consta en la denuncia de la Guardia Civil nunca estuvo a su nombre, indica otro titular, afirma que recibió la carta sin saber a qué vehículo se refería y por último, reclama *“esta cantidad ya que se encuentra en vía ejecutoria y no puedo retenerlo”*.

Consultado el citado expediente se observa que se trata de un acto que ha puesto fin a la vía administrativa, pero el recurrente ni ha calificado su escrito como recurso, ni por tanto, como recurso extraordinario de revisión ni, en consecuencia, ha alegado las causas tasadas que recoge el artículo 118.1 LRJ-PAC para su admisión.

Entiende por ello esta Comisión que una vez calificada la petición como recurso extraordinario de revisión, y con anterioridad a la admisión a trámite del mismo, hubiera resultado procedente que se hubiera dirigido comunicación al interesado requiriéndole para que identificara la causa en la que fundaba el recurso interpuesto, con advertencia de que de no hacerlo así se podría acordar su inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar el dictamen del órgano consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.1 de la LRJ-PAC.

Asimismo, la Administración podía no haber considerado el escrito presentado como un recurso extraordinario de revisión y, por tanto, improcedente la anulación de la sanción por esta vía, y constatada la existencia del error en la resolución sancionadora, en su caso, podía

haber procedido a su revocación en aplicación del artículo 105.1 LRJ-PAC.

Por lo demás y una vez que la Administración, aplicando de forma laxa la previsión garantista incorporada al artículo 110.2 LRJ-PAC, admitió a trámite el recurso se constata que se han cumplido suficientemente las exigencias formales de aplicación.

La tramitación ha consistido en la incorporación de la resolución de inicio y de la finalizadora del expediente sancionador; elaboración de oficio de remisión en la Dirección General de Transportes en el que se propone estimar totalmente las alegaciones del recurrente que no era titular del vehículo por lo que al sancionarle como cargador (06-BD-0763.4/2016) y como transportista (06-BD-762.3/2016) evidencia el grave error en la identificación del culpable en ambos expedientes; escrito del interesado con el documento acreditativo de que no era titular del vehículo en el momento en el que se cometió la infracción; incorporación de pantallazos de consulta de matrículas de la DGT que confirman la no titularidad e informe-propuesta de resolución, prescindiéndose del trámite audiencia al interesado sin que se justifique en dicho informe la causa. En este sentido, el fundamento debe encontrarse en el artículo 84.4 LRJ-PAC, 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 el recurrente.

TERCERA.- 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 se invoca y cuya apreciación determinará la expulsión de dicho acto de la vida jurídica y el reconocimiento de la situación jurídica individualizada pretendida por el interesado, que ha quedado suficientemente delineada en la exposición de los antecedentes fácticos del presente dictamen.

Así la causa invocada por la Administración para calificar el recurso presentado como extraordinario de revisión y proceder a su revisión es la contemplada en el artículo 118.1.1ª LRJ-PAC, que como hemos dicho 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: 1ª. 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”.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 30 de mayo de 2018 (recurso contencioso-administrativo nº 726/2017) recuerda 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 118.1 de la LRJ/PAC cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación

fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende.

Hay 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”.

En el presente caso, la propuesta de resolución considera que concurre la causa prevista en el apartado 1º del artículo 118.1 LRJ-PAC al ponerse de manifiesto el error de hecho que se habría producido al denunciar por transporte de mercancías de carácter público careciendo de título habilitante y anotar en la propia denuncia como titular del vehículo a quien en ese momento no lo era.

Efectivamente, ha quedado acreditado en el expediente que la denuncia se produjo el 13 de enero de 2016 y que el interesado había transmitido la titularidad del vehículo el 16 de noviembre de 2006.

En este sentido, el interesado presentó el 20 de octubre de 2017 ampliación de informe del vehículo con la matrícula que consta en la denuncia de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid de 20 de septiembre de 2017 en el que figura que el titular del vehículo fue el interesado desde el 28 de enero de 2004 hasta el 16 de noviembre de 2006. Asimismo, se han incorporado al expediente copia de los registros informáticos de consulta por matrícula de la DGT que corrobora lo anterior.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la Guardia Civil de Tráfico el 13 de enero de 2016 denunció por “*Transporte de mercancías desde*

Torrejón de Ardoz hasta Madrid de carácter público, careciendo de título habilitante” e hizo constar como titular al interesado pues conducía el vehículo otra persona. En la providencia de incoación del expediente sancionador de 26 de marzo de 2016, notificada al interesado el 14 de abril de 2016, figuran los siguientes cargos: “hechos imputados: La contratación de servicios de transporte por parte de transportistas o cualquier otro profesional del transporte con transportistas u operadores de transporte no autorizados (Contrata con (el reclamante), que carece de autorización de transportes para el citado servicio)”.

El interesado no formuló alegaciones ni recurrió la resolución que puso fin al procedimiento y que le sancionó por la comisión de una infracción prevista en los artículos 22, 119 y 140.17 de la LOTT calificándose como muy grave y graduada de conformidad con los artículos 143.1 h) y 201.1 h) del Reglamento. Transcurrido más de un año alegó que no era el propietario del vehículo.

El interesado, como hemos señalado, si bien ha acreditado no ser propietario del vehículo en el momento que se produjo el hecho denunciado, no ha justificado ni probado que no sea transportista o que estuviera autorizado o tuviera título habilitante para la prestación de dicho transporte, que es el hecho por el que se le denunció, no pudiéndose obviar el artículo 138.1 de la LOTT a cuyo tenor:

“La responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de los transportes terrestres y de sus actividades auxiliares y complementarias corresponderá:

a) En las infracciones cometidas con ocasión de la realización de transportes o actividades sujetos a concesión o autorización administrativa, a la persona física o jurídica titular de la concesión o de la autorización.

b) En las infracciones cometidas con ocasión de la realización de transportes o actividades auxiliares o complementarias de éstos llevados a cabo sin la cobertura del preceptivo título administrativo habilitante, o cuya realización se encuentre exenta de la obtención de éste, a la persona física o jurídica propietaria o arrendataria del vehículo o titular de la actividad.

A los efectos previstos en este apartado, se considera titular del transporte o actividad clandestina de que se trate a la persona física o jurídica que materialmente la lleve a cabo en nombre propio, la organice o asuma la correspondiente responsabilidad empresarial, así como a todo aquel que no siendo personal asalariado o dependiente colabore en la realización de dicho transporte o actividad.

c) En las infracciones cometidas por remitentes o cargadores, expedidores, consignatarios o destinatarios, usuarios, y, en general, por terceros que, sin estar comprendidos en los anteriores apartados, realicen actividades que se vean afectadas por la legislación reguladora de los transportes terrestres, a la persona física o jurídica a la que vaya dirigido el precepto infringido o a la que las normas correspondientes atribuyan específicamente la responsabilidad”.

De esta forma, los documentos incorporados al expediente, admitiendo como tales, como ya se manifestó en nuestro Dictamen 429/18, de 27 de septiembre, los contenidos en archivos y registros de la Administración, no evidencian el error de hecho de la resolución recurrida pues no acreditan que el interesado no fuera transportista o, en su caso, contara con la habilitación necesaria para realizar el tipo de transporte que efectuaba en el momento de la denuncia.

Por todo ello, no se comparte el criterio de la propuesta de resolución de estimar el recurso al amparo de la causa primera del artículo 118.1 LRJ-PAC.

A la vista de todo lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión debe ser desestimado.

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, 18 de octubre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 458/18

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid