

Dictamen nº: **486/18**  
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**  
Aprobación: **08.11.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 8 de noviembre 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 Peces e Hijos, S.L. (en adelante, “*la recurrente*”) contra la resolución del director general de Transportes de 3 de septiembre de 2014, recaída en un procedimiento sancionador.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 9 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el recurso aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 440/18, 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, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz 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 8 de noviembre de 2018.

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

1.- El día 24 de enero de 2014 a las 05:51 horas se formuló denuncia por la Guardia Civil de Tráfico a la empresa Gasóleo Peces e Hijos S.L., consignando además la matrícula del vehículo, en el km. 49.1 de la carretera M-607 por los siguientes hechos:

*“Transporte de mercancías desde Moralarzal hasta Moralarzal, transportando mercancías peligrosas sin la carta de porte preceptiva para las mercancías peligrosas transportadas. Se trata de un camión cisterna que transporta aproximadamente 100 litros de un 1202 Gasóleo, 3, GE III ñara (sic) venta en ruta careciendo de carta de porte. El vehículo circula con paneles de peligro”.*

Constan como datos del titular/arrendatario los de Gasóleos Peces e Hijos S.L. con su domicilio social y los mismos datos como ente denunciado en la condición de expedidor y, además, los datos del conductor.

2.- Como consecuencia de esta denuncia, el 24 de marzo de 2014 se procedió a incoar el expediente sancionador nº 06-BD-01736.2/2014 contra la mercantil Peces e Hijos S.L. notificándose en el domicilio que consta en el boletín de denuncia. Constan como hechos imputados:

*“Realizar transporte de mercancías desde Moralarzal hasta Moralarzal, transportando mercancías peligrosas sin la carta de porte preceptiva para la mercancía peligrosa transportada. Se trata de un camión cisterna que transporta aproximadamente 100 litros de un 1202 Gasóleo, 3, GEIII, venta en ruta careciendo de carta de porte. El vehículo circulaba con paneles de peligro”.*

3.- El día 3 de septiembre de 2014, el director general de Transportes dictó resolución dando por concluso el procedimiento sancionador e imponiendo al denunciado una sanción de 4.001 € por la comisión de una infracción tipificada como muy grave en el artículo 140.15.8 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).

En sus antecedentes de hecho se hace constar que la incoación del expediente sancionador se notificó por medio de edictos.

4.- El día 16 de diciembre de 2015, la recurrente presenta un escrito en el que expuso que la empresa Aldesa Hidrocarburos adquirió en el año 2006 la mercantil Peces e Hijos S.L. pero tal adquisición no comprendía la rama de actividad de gasóleos a domicilio por lo que los antiguos propietarios constituyeron una nueva sociedad, Gasóleos Peces e Hijos S.L. Esta última continuó la actividad de distribución de gasóleo a la cual se le transmitieron todos los vehículos.

Por ello consideran que existe un error de hecho que resulta de los datos del propio expediente. Añaden que la recurrente cambió su domicilio mediante escritura de 4 de diciembre de 2009, siendo esta la causa de que no pudieran comparecer en el procedimiento sancionador.

Solicita la estimación del recurso extraordinario de revisión con anulación de la sanción impuesta así como la suspensión del acto impugnado.

Aporta: 1) escritura de poder otorgada por Peces e Hijos S.L. el 24 de abril de 2007; 2) escritura de elevación a público de un documento privado de compraventa de participaciones sociales otorgada el 17 de noviembre de 2006; 3) escritura de cambio de domicilio social de Peces e Hijos S.L., otorgada el 4 de diciembre de 2009.

5.- A la vista del anterior escrito, el 18 de abril de 2016, en el oficio de remisión al Servicio de Recursos y Asuntos Contenciosos, la Dirección General de Transportes hizo constar que, consultada la aplicación SITRANGS del Ministerio de Fomento, aparece como propietaria del vehículo Gasóleos Peces e Hijos S.L. Por ello, el 17 de diciembre de 2015 se procedió a realizar una corrección de error material en la resolución sancionadora inicialmente notificada, consignándose el nombre de la persona jurídica efectivamente propietaria del citado vehículo, manteniéndose íntegro el resto de la citada resolución (documento nº 13 del expediente).

Propone la desestimación del recurso.

6.- El 16 de diciembre 2015 el jefe de área de Inspección del Transporte remite al Servicio de Recaudación Ejecutiva una propuesta de anulación de la providencia de apremio 2015/151/2026 al estar asociado a esa providencia un NIF que no se corresponde con el del realmente sancionado.

7.- El 21 de diciembre de 2015 el director general de Transportes remite al director general de Tributos la propuesta de cancelación de reconocimiento de derecho en el expediente contable R/2015/0000331749 por importe de 4.001 euros al constatarse un

error en el alta del tercero al figurar un NIF que no era el correcto. Asimismo procede a elaborar un documento de reconocimiento de derecho por importe de 4.001 euros.

8.- Con fecha 19 de enero de 2016 el Director General de Tributos anuló la providencia de apremio emitida a partir de la certificación de descubierto 15/151/002026.

7.- Obran en el expediente remitido pantallazos de “CONSULTA POR MATRÍCULA (DGT)”. En el mismo consta que el vehículo denunciado pertenece a Gasóleos Peces e Hijos con domicilio en C/ Capellanía, 16 de Moralarzal.

8.- El 18 de mayo de 2016, el Director General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego solicita que, a la mayor brevedad, la Dirección General de Transportes emita informe sobre las alegaciones planteadas en el recurso potestativo de reposición formulado por Gasóleos Peces e Hijos S.L.U. contra la providencia de apremio de 19 de marzo de 2016.

En el citado recurso se indica que: 1) la deuda reclamada no tiene naturaleza jurídica tributaria; 2) no se notificó la providencia de apremio, 3) se exige a esa empresa una deuda que fue notificada en el procedimiento sancionador a una empresa distinta en un domicilio diferente de su domicilio social.

9.- El 27 de junio de 2017 el director general de Transportes impone a Gasóleos Peces e Hijos S.L una sanción de 4.001 euros por incurrir en la infracción tipificada en el artículo 140.15.8 de la LOTT. Contra esa resolución Gasóleos Peces e Hijos S.L.U. interponen recurso de alzada con fecha 8 de agosto de 2017.

10.- El 13 de abril de 2018 el jefe del Área de Inspección del Transporte solicita al Servicio de Recaudación Ejecutiva la anulación de la providencia de apremio 2016/151/171 referida a Gasóleos Peces e Hijos S.L.

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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haberse impugnado una resolución dictada el 3 de septiembre de 2014, 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

(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 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 de 3 de septiembre de 2014 por la que se sanciona al recurrente no ponía fin a la vía administrativa y era susceptible de haber sido recurrido en alzada pero al no ser recurrida devino firme y, por tanto, susceptible de recurso extraordinario de revisión.

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.

Al tratarse de la causa prevista en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo de cuatro años desde la notificación de la resolución impugnado conforme establece el apartado 2 del citado precepto.

**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 recurrente es la contemplada en el artículo 118.1.1<sup>a</sup> 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: 1<sup>a</sup>. 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, tal y como se puede comprobar en el expediente, el boletín de denuncia de la Guardia Civil de Tráfico recogía como ente denunciado a la mercantil Gasóleos Peces e Hijos S.L. Sin embargo, la providencia de incoación del procedimiento sancionador se dirige a Peces e Hijos S.R.L. No consta que se realizase actuación instructora alguna para comprobar los datos obrantes en el boletín de denuncia ni en lo relativo a la titularidad del vehículo ni respecto al domicilio social de la empresa contra la que se dirigía el procedimiento.

Al no lograrse la notificación personal (no consta en el expediente ningún documento al efecto) se procedió a su notificación por medio de edictos.

Ahora bien, lo cierto es que, por más que sus denominaciones sociales sean similares, lo cual no contradice el artículo 407 del Reglamento del Registro Mercantil aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, que solo prohíbe las denominaciones idénticas, nos encontramos ante dos personas jurídicas distintas sin que la recurrente tenga relación alguna con la infracción presuntamente cometida ya que en el propio boletín de denuncia aparece claramente que la entidad denunciada es otra distinta.

Por tanto es evidente que no es posible sancionar a la recurrente ya que el propio expediente revela que no es la empresa denunciada a la que la Guardia Civil se refiere en su boletín de denuncia.

Ha de hacerse una referencia a la rectificación efectuada el 17 de diciembre de 2015 al amparo del artículo 105.2 de la LRJ-PAC. A la relación entre la causa de revisión del artículo 118.1. a) y lo dispuesto en el artículo 105 de la LRJ-PAC tan solo se refiere el artículo 118.3 cuando señala que lo dispuesto en ese artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular las solicitudes de los artículos 102 y 105.2 LRJ-PAC ni a que las mismas se sustancien y resuelvan.

En este caso, la Administración no ha revocado el acto en el que se incurría en un error sino que se ha limitado a rectificarlo sustituyendo la identidad del sancionado en una resolución sancionadora firme y sin que se haya dado traslado de la misma a la recurrente.

Por ello, ha de entenderse que el recurso de la reclamante continúa vivo y la recurrente tiene derecho a una resolución sobre el fondo –artículo 119.2 de la LRJ-PAC-.

Así pues, procede estimar el presente recurso extraordinario de revisión al existir un error de hecho (reconocido por la propia Administración) en la resolución sancionadora comprobable en el propio boletín de denuncia obrante en el expediente. En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1982 RJ 1982\5381 recuerda que la rectificación de errores no supone una revocación del acto. Este mismo criterio se recoge en la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2000 (recurso 337/2000) que recuerda, además, la jurisprudencia que viene entendiendo que la rectificación no puede implicar que padezca la subsistencia del acto que contiene tal error.

En este sentido alterar el sujeto sancionado una vez finalizado el procedimiento sancionador no puede considerarse una mera rectificación por cuanto supone una sanción de plano sin que se haya tramitado procedimiento alguno con la empresa sancionada a raíz de la rectificación.

Conviene, por último, recordar que, en los procedimientos sancionadores en cuanto manifestación del *ius puniendi* del Estado, es exigible que la Administración adopte las máximas garantías en su tramitación para evitar situaciones como la que es objeto del presente dictamen.

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

## **CONCLUSIÓN**

El recurso extraordinario de revisión debe ser estimado.

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, 8 de noviembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 486/18

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid