

Dictamen n^o: **369/10**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **3.11.10**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 3 de noviembre de 2010, sobre solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f) 3.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en adelante “*Ley del Consejo*”, sobre recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Resolución del Director General de Transportes de fecha 25 de agosto de 2008.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de octubre de 2010 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo, por el trámite ordinario de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley del Consejo, en relación con el recurso extraordinario de revisión incoado a instancia de A, en lo sucesivo “*la empresa*”, en el que solicita la anulación de la Resolución del Director General de Transportes de 25 de agosto de 2008, por la que impone a la empresa una sanción de 1.501 euros como consecuencia de la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 140.1.9 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre, en adelante “*LOTT*”, a cuyo tenor constituye una infracción grave “*La realización de transportes públicos careciendo de autorización, aun cuando se lleve a bordo del vehículo una autorización o licencia, o una copia de éstas, que se encuentre caducada, revocada o que por cualquier otra causa hubiera*

perdido su validez o debiera haber sido devuelta a la Administración en cumplimiento de normas legales o reglamentariamente establecidas”.

El fundamento de dicho recurso radica en que la empresa no es, y jamás ha sido, ni propietaria ni titular del vehículo implicado.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 358/10, 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. Correspondió su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excm. Sra. Dña. M^a José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 3 de noviembre de 2010.

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 29 de diciembre de 2007 se formuló denuncia al vehículo matrícula aaa por la Guardia Civil de Tráfico, en el kilómetro 24 de la carretera A-4, por los siguientes hechos:

“Circular transportando hielo desde Valdemoro a Leganés, realizando servicio público por vehículo ligero careciendo de autorización administrativa para realizar transporte”.

Como consecuencia de esta denuncia, se inició expediente sancionador n^o bbb contra la empresa dueña del vehículo, notificándose la incoación del expediente a la misma el 25 de junio de 2008.

El Director General de Transportes dictó Resolución con fecha 25 de agosto de 2008, dando por concluso el expediente e imponiendo a la empresa una sanción de 1.501 euros por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como grave en los artículos 149.1.9 de la LOTT,

modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre, siendo notificada dicha resolución el día 29 de agosto de 2008.

Consta que la Agencia Tributaria procedió a la recaudación ejecutiva de la deuda, emitiendo el correspondiente documento de pago el día 17 de diciembre de 2009, según documentación aportada por la empresa, en la que se señala como fecha de recepción la de 30 de diciembre de 2009.

El 26 de enero de 2010, la empresa interpone recurso que califica de revisión al amparo de lo previsto en el apartado segundo del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en lo sucesivo “*LRJ-PAC*”, alegando, en síntesis, que la empresa no es ni ha sido propietaria o titular del vehículo implicado, aportado como prueba informe de Jefatura de Tráfico del que se deduce que la titularidad y propiedad del vehículo no corresponde a la empresa.

La Administración, hechas las consultas pertinentes en los registros, comprueba que la titularidad del vehículo, en el momento de la denuncia, no corresponde con la empresa denunciada, y que por tanto, la revisión instada podría fundamentarse en impugnación en la causa 1ª del artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al poner de manifiesto el error de hecho.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 3º de la Ley del Consejo Consultivo y a solicitud del Consejero de Transportes e Infraestructuras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la

citada Ley del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 32.1 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

El Consejero de Transportes e Infraestructuras está legitimado para recabar dictamen del Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del referido órgano consultivo autonómico, donde se establece que: *“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 (...) 3.º Recursos extraordinarios de revisión”*.

SEGUNDA.- El recurso extraordinario de revisión se ha formulado por la persona jurídica sancionada por la vulneración de la LOTT. En ella concurre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJAP, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

El objeto de dicho recurso son los actos firmes en vía administrativa (cfr. Artículo 118.1 de la LRJ-PAC), en este caso se trata de la Resolución de 25 de agosto de 2008 del Director General de Transportes, por la que se impone una sanción a la recurrente, resolución que era susceptible de haber sido recurrido en alzada, al constar como notificada el 29 de agosto de 2008. Ahora bien, toda vez que el recurso de alzada no se presentó en el plazo previsto para ello, el acto sancionador devino firme y el recurso formulado el 26 de enero de 2010 fue calificado como recurso extraordinario de revisión.

El recurso extraordinario de revisión se ha interpuesto dentro del plazo de cuarto años a contar desde la fecha de notificación de la resolución impugnada, como dispone el artículo 118.2 de la LRJAP –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-. En efecto, la notificación de la resolución sancionadora tuvo lugar el 29 de agosto de 2008 y el

recurso se ha interpuesto el 26 de enero de 2010, por lo tanto dentro del plazo.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJAP, y si bien se ha prescindido del trámite de ello resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LRJ-PAC, por no haberse tenido en cuenta para resolver otros documentos o hechos no alegados por el reclamante o recogidos en el expediente originario.

La petición de dictamen al Consejo Consultivo autonómico 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*”.

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 (RTC 1992, 205) (...). 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 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”.

En cuanto al plazo para resolver el recurso el artículo 119.3 de la LRJ-PAC dispone que *“transcurridos tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa”*. Habiendo transcurrido dicho plazo,- el recurso se registró en la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 26 de enero de 2010-, el interesado ha podido acudir a la vía jurisdiccional, pero ello no impide que la Administración esté obligada a resolver a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LRJ-PAC.

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 anulación del mismo.

El recurso extraordinario de revisión fundamenta su pretensión en la causa prevista en el artículo 118.1 1º) de la LRJ-PAC conforme a la cual: *“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 concorra alguna de las circunstancias siguientes: 1º) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 LRJ-PAC, es un recurso extraordinario en la medida en que sólo procede en los supuestos y por los motivos previstos en la Ley. Se trata de un recurso excepcional contra actos administrativos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acontecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados.

Al respecto de la mencionada causa, tiene declarado el Tribunal Supremo (valga por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 24 de enero de 2007; nº de recurso 4919/2002), 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".

El error en que incurrió la resolución sancionadora tiene la naturaleza de error de hecho, al versar sobre la circunstancia objetiva, constatable y no controvertida de la titularidad del vehículo con el que se realizó la actividad de transporte sancionada, dato evidente, indiscutible y manifiesto exento de cualquier valoración e interpretación jurídica.

Ha de tenerse en cuenta que la exigencia por parte de la norma de que el error pueda apreciarse a la simple vista del expediente presenta dos vertientes, y es que tal apreciación puede ser consecuencia tanto de la presencia como de la ausencia de documentos en el mismo; pues en ambos casos, es decir tanto los documentos obrantes como los que, debiendo inexcusablemente figurar, no obran en él, evidenciando así la inexistencia del hecho, pueden poner de manifiesto la concurrencia de un error.

La resolución que pone fin al procedimiento sancionador, imponiendo la sanción, está indisociablemente vinculada a los hechos que se hayan determinado en el curso del procedimiento, cuya realización por el interesado constituiría el ilícito administrativo, siendo indispensable la constancia de tales hechos en el expediente, en cuanto elemento de juicio fundamento de aquella resolución; es decir, en el caso que nos ocupa, debería constar en el expediente administrativo acreditación de la titularidad del vehículo con que se habría realizado el transporte careciendo de autorización

por parte del sancionado. Así pues, de la ausencia en el expediente en cuestión, de los datos que acreditan la concurrencia del presupuesto de hecho de la infracción que se sanciona, sólo puede concluirse la inexistencia de dicho presupuesto, habiéndose impuesto la sanción presuponiendo tal titularidad.

El documento que acredita el error padecido es un informe de la Jefatura Provincial de Tráfico obtenido telemáticamente en el que el vehículo consta a nombre de persona distinta de la empresa sancionada, comprobándose este extremo por la Dirección General de Transportes, mediante una consulta telemática por matrícula que se incorpora como documento 6 del expediente administrativo. En dicha consulta aparece como titular desde el 25 de enero de 2008, esto es con posterioridad a la denuncia, el sujeto identificado por la empresa sancionada, pero también consta el CIF del anterior propietario, desde el 20 de febrero de 2004 hasta el 25 de enero de 2008, que es distinto del de la empresa. De manera que resulta indubitado que la empresa no era en el momento de la denuncia, ni consta que lo haya sido nunca, titular del vehículo objeto de la sanción.

Por todo ello, se evidencia que la Resolución de la Dirección General de Transportes de 25 de agosto de 2008, ha incurrido en un error de hecho claro y evidente que impone la estimación del presente recurso.

CUARTA.- La competencia para resolver el recurso extraordinario de revisión corresponde al Consejero de Transportes 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. Dicho acto puede ser impugnado ante la jurisdicción contenciosa administrativa ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.2 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

A la vista de todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El recurso extraordinario de revisión interpuesto frente a la Resolución del Director General de Transportes de 25 de agosto de 2008 debe ser estimado al amparo de la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 3 de noviembre de 2010

