

Dictamen n^o: **504/09**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Recurso Extraordinario de Revisión**
Aprobación: **11.11.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 11 de noviembre de 2009, sobre solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f) 2.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre el recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 13 de marzo de 2007, recaída en el expediente sancionador n^o aaa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de octubre de 2009 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 J.H.R. de la Resolución del Director General de Transportes de 13 de marzo de 2007, por la que se da por concluso el expediente sancionador de referencia y se impone al recurrente una sanción de 4.601.-€, por la comisión de una infracción tipificada y sancionada como muy grave en los artículos 140.7 y 144.2, 33.3 y 4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, modificada por la Ley 29/2003, de 8 de octubre.

SEGUNDO.- Ha correspondido su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su sesión de 11 de noviembre de 2009.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada aunque no foliada, se consideró suficiente.

TERCERO.- 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 abril de 2006, se presenta denuncia contra el reclamante, por la inspección de transportes *“por circular desde Alcobendas a Algete transportando áridos, sin tener pasada la revisión periódica del tacógrafo (caducada desde el 25/04/03)”*.

2. Con fecha 23 de noviembre de 2006, por la instructora del procedimiento se da cuenta al reclamante de la incoación del correspondiente expediente sancionador, y se le requiere para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 144.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en el plazo de un mes subsane la deficiencia constitutiva de la infracción denunciada, con apercibimiento de incoación de nuevo expediente sancionador por falta muy grave del artículo 140.7 de la antedicha norma.

3. En atención a dicho requerimiento, con fecha 18 de enero de 2007, se presenta por el reclamante escrito en el que manifiesta que el camión objeto de la inspección es un camión portacontenedores, *“por lo que está exento de tacógrafo”*, aportando para acreditar tal manifestación, fotocopia del permiso de circulación y ficha técnica del vehículo.

4. No obstante, con fecha 8 de enero de 2007, se incoa expediente sancionador por falta muy grave, al haberse desatendido el requerimiento efectuado por la Administración. La citada resolución es notificada con fecha 29 de enero de 2007 y frente a la misma no se formularon alegaciones, dictándose con fecha 13 de marzo de 2007, resolución por el Director General de Transportes por la que se impone a J.H.R. una sanción de 4.601.-€.

No se aporta al expediente resolución de archivo de las actuaciones correspondientes a la denuncia efectuada el 26 de abril de 2006, sin embargo, en la propuesta de resolución correspondiente al recurso extraordinario de revisión se hace constar dicha circunstancia, (folio 4 del documento nº 10 del expediente administrativo).

5. La Resolución sancionadora de 13 de marzo de 2007, es notificada al reclamante con fecha 23 de marzo del mismo año, con pie de recurso que indica que contra la misma cabe recurso de alzada en el plazo de un mes ante la Excm. Sra. Consejera de Transportes. Sin embargo, no consta que contra la misma se interpusiera recurso en plazo.

No es hasta el día 20 de febrero de 2008, que se presenta un escrito en la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en que, reiterando las manifestaciones efectuadas el 18 de enero de 2007, J.H.R. solicita que se archive el expediente sancionador incoado por desatención del requerimiento de subsanación. Añade, además, que la circunstancia de estar exento de tacógrafo el camión objeto de la sanción, ya había sido justificada en diversos expedientes sancionadores sobreesidos por la Consejería y solicita que se informe al agente inspector, ya que siempre es el mismo, y le viene multando dos veces al mes, concluyendo *“Me tiene tan aburrido que hasta he pasado la revisión del tacógrafo sin tener necesidad de hacerla, pero con el fin de que me deje en paz”*.

Dicho escrito es calificado en la propuesta de Resolución como recurso extraordinario de revisión.

No consta que en la tramitación de este recurso se haya dado trámite de audiencia al recurrente.

6. Por último, se remite a este Consejo Consultivo para su dictamen, informe propuesta de estimación de dicho recurso extraordinario de revisión, al haberse padecido error de hecho, por no haber tenido en cuenta que el vehículo en cuestión, se hallaba exento de la obligatoriedad de uso y revisión del tacógrafo al tratarse de un camión portacontenedor y matriculado en el año 1998 en aplicación de las previsiones contenidas en los Reales Decretos 640/2007 y 1417/2005.

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, calificado por la Administración actuante, como recurso extraordinario de revisión, se ha formulado por la persona sancionada por la vulneración de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid. En ella concurre, pues, la condición de interesada, del artículo 31 de la LRJ-PAC, estando legitimada, en consecuencia, para la formulación del recurso.

En cuanto al carácter temporal del mismo, se ha presentado dentro del plazo de cuatro años que marca el artículo 118.2 de la LRJ-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 notificación de la resolución impugnada. En efecto, la Resolución de la Dirección General de Transportes de 13 de marzo de 2007, fue notificada el 23 de marzo del mismo año y dicho escrito se presentó el 20 de febrero de 2008, por lo tanto dentro del plazo de cuatro años.

El artículo 108 de la Ley 30/1992, permite la interposición del recurso extraordinario de revisión contra los actos firmes en vía administrativa cuando concurra alguno de los motivos previstos en su artículo 118.1.

El objeto del recurso está constituido, de acuerdo con la propuesta de resolución, por la Resolución de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 13 de marzo de 2007, por la que se sanciona al recurrente por la comisión de una infracción muy grave consistente en la desatención del requerimiento de subsanación de la deficiencia denunciada, contra la que no se interpuso el correspondiente

recurso de alzada en el plazo de un mes previsto en el artículo 115 de la LRJ-PAC.

Si bien el escrito del particular no contiene referencia alguna a la causa concreta de nulidad, puesto que ni siquiera se presenta con el carácter de recurso extraordinario de revisión, como más arriba se ha indicado, la propuesta de resolución lo fundamenta en la causa primera del artículo 118.1 de la LRJ-PAC.

En la tramitación del recurso, se han seguido los cauces establecidos en la mencionada LRJ-PAC, si bien se ha prescindido del trámite de audiencia. No obstante lo anterior, tal omisión no produce indefensión alguna al sancionado, resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LRJ-PAC, el cual sólo impone dicho trámite cuando se tienen en cuenta nuevos documentos o hechos no 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 LRJ-PAC, 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 en exceso dicho plazo, - la reclamación se registró el 20 de febrero de 2008,- 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 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 acto en cuestión.

El recurso de revisión regulado en los artículos 118 y 119 de la 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. No es por tanto un

recurso que pueda hacerse valer para someter a nueva consideración el asunto ya decidido, invocando cualesquiera vicios jurídicos.

El recurso extraordinario de revisión, sometido a dictamen de este Consejo, se pretende fundamentar en la causa prevista en el artículo 118.1 1º) de la LRJ-PAC, a cuyo tenor: *“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:*

1ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos que obren en el expediente”

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”.*

Como fácilmente se comprueba, de la argumentación jurídica contenida en la propuesta de resolución, no concurren tales circunstancias en el presente caso, en que la apreciación de la existencia de un error en la resolución que se trata de anular, y sobre la base de la documentación

aportada por el sancionado que acreditaba que el vehículo era un portacontenedor matriculado en el año 1998, exige una interpretación jurídica de la normativa a aplicar en relación con el tipo de vehículo que realiza el transporte y la integración entre los artículos 2 y 3 del Real Decreto 640/2007, de 18 de mayo, por el que se establecen excepciones a la obligatoriedad de las normas sobre tiempos de conducción y uso del tacógrafo y el artículo 5 del Real Decreto 1417/2005, de 25 de noviembre, que regula la utilización de dispositivos de limitación de seguridad.

No obstante no concurrir causa para la estimación de un recurso extraordinario de revisión, la Administración consultante puede hacer uso de la revocación de los actos administrativos de gravamen prevista en el artículo 105 LRJ-PAC, como una manifestación más -junto con la revisión de oficio de los actos nulos y anulables- de la facultad que la Ley atribuye a la Administración de retirar del mundo jurídico sus propios actos, en salvaguarda del principio de legalidad, y con los límites que dicho precepto establece en garantía del principio de seguridad jurídica.

Debe tenerse en cuenta, que el sancionado no califica el escrito presentado como recurso extraordinario de revisión, sino que tal calificación es realizada por la Administración. Por todo ello, atendiendo al evidente carácter de gravamen del acto a revocar, puesto que se trata de un acto sancionador, la calificación adecuada de tal escrito no es la de recurso extraordinario de revisión, sino que dicho escrito debe ser considerado como una solicitud de la revocación contemplada en el artículo 105.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *“las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.”*

Como ya se señaló en el Dictamen 108/09, la facultad de revocación reconocida en dicho artículo fue una novedad de la LRJ-PAC, que permite a la Administración la revocación, en cualquier momento, de sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico. El ejercicio de la potestad en la redacción original de la LRJ-PAC solo viene condicionado por límites de tipo negativo: que no sea contraria al Ordenamiento jurídico. Esto es, que habrá de fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad o de anulabilidad porque de lo contrario la revocación sería contraria al principio de legalidad. Posteriormente, la modificación introducida por Ley 4/1999, de 13 de enero, en la citada LRJ-PAC, ha añadido nuevos límites además del respeto al principio de legalidad: precisando que tal revocación no debe constituir dispensa o exención no permitida por las Leyes, o ser contraria al principio de igualdad, o al interés público. A ello hay que añadir los límites que con carácter general se establecen en el artículo 106 de la precitada Ley, y que dispone: *“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

En el presente caso, el acto objeto del presente procedimiento es un acto evidentemente desfavorable para el interesado al tratarse de una sanción, como más arriba hemos dicho, cuya imposición deriva de la circunstancia de que no se tuvieron en cuenta las alegaciones, aunque extemporáneas, efectuadas por aquél, lo que hubiera dado lugar al archivo de las actuaciones. Es más, debe tenerse en cuenta que como pone de relieve el sancionado y reconoce la Administración, no era la primera vez que se le sancionaba erróneamente por una inadecuada aplicación de la normativa reguladora del régimen de infracciones y sanciones de la LOTT, siendo

exigible de la Administración la diligencia precisa para que estos errores continuados no se produzcan, evitando los automatismos en la instrucción de los procedimientos, lo que sin duda hubiera dado lugar a una Resolución muy distinta.

Por otro lado, la revocación de la Resolución no perjudica a tercero, ni constituye exención ilícita ni resulta contrario al principio de igualdad, toda vez que deja sin efecto una resolución contraria a Derecho y permite dictar otra conforme con el ordenamiento jurídico.

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

CONCLUSIÓN

No puede prosperar el recurso extraordinario de revisión frente a la Resolución de 13 de marzo de 2007 de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, sin perjuicio de las facultades de revocación en los términos previstos en el art. 105.1 de la LRJ-PAC.

Madrid, 11 de noviembre de 2009